

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE TRAITÉ POLITIQUE DU LATRAN ET LA PERSONNALITÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques)

présentée et soutenue le Samedi 1^{er} Mars 1930, à 2 heures

PAR

Louis TOSTAIN

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. LE FUR, professeur.

Suffragants { *M. BASDEVANT, professeur.*
 { *M. GIDEL, professeur.*

ÉDITIONS SPES

17, Rue Soufflot, Paris (V^e)

—
1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552831_0016

**Le Traité Politique du Latran
et la Personnalité
en Droit International Public.**

LE TRAITÉ POLITIQUE DU LATRAN ET LA PERSONNALITÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques)

présentée et soutenue le Samedi 1^{er} Mars 1930, à 2 heures

PAR

Louis TOSTAIN

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. LE FUR, professeur.

Suffragants { *M. BASDEVANT, professeur.*
M. GIDEL, professeur.

ÉDITIONS SPES

17, Rue Soufflot, Paris (V^e)

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

A MES AMIS

INTRODUCTION

Etudier la personnalité du Saint-Siège en l'insérant dans une étude plus générale de la personnalité en droit international public n'est pas une innovation. Ç'a été le dessein de beaucoup de ceux qui se sont penchés sur le « cas » du Saint-Siège en droit international. Quelque aspect qu'ils aient abordé, c'est toujours à cette question centrale qu'ils ont abouti. C'est certainement le *quid juris* le plus souvent retenu. Les récents accords du Latran intervenus le 11 février 1929, ont donné à ce problème un regain d'actualité. Tous les publicistes se sont plu à célébrer cet événement historique. Les juristes doivent-ils, eux aussi, se joindre à ce concert ? C'est à cette question que pour sa part, si modeste soit-elle, cet ouvrage voudrait répondre.

Nous aurons l'occasion, par la suite, de nous rendre compte des difficultés que présente actuellement l'étude de la personnalité à cause de l'évolution du droit international.

En soi, déjà, elle est très ardue parce qu'elle est la notion fondamentale du droit international. Quelles sont les personnes de droit international ? C'est-à-dire qui peut être créateur ou destinataire de règles juridiques internationales ? Comment définir les différentes attributions de ces personnes ? Pour résoudre ces deux

problèmes, il n'est pas une question importante du droit international à laquelle on ne doive toucher, quelque conception que l'on s'en fasse. Il y aurait de notre part quelque impertinence à croire que dans ces pages, nous avons tout dit et tout résolu. Analyser la personnalité du Saint-Siège afin de nous rendre compte si le problème des personnes en droit international se pose en termes nouveaux après le Traité Politique du Latran, c'est là toute notre ambition.

Il nous a donc paru nécessaire, en un chapitre préliminaire, d'examiner l'évolution de la notion de personne et la solution de la question romaine, afin de mieux montrer comment la solution territoriale définitivement intervenue, a été apparemment au moins, la victoire de la Tradition sur le Progrès.

Dans une première partie nous avons procédé à l'examen de la personnalité internationale de ce nouvel état et examiné sa vraie nature. Notre dessein n'a donc pas été d'étudier à fond les Concordats ou les Nonces, mais de soulever à leur propos quelques-uns des problèmes qui font du nouvel Etat une création si particulière.

L'examen de la personnalité du Saint-Siège avait pour but de nous conduire à envisager les répercussions du traité du Latran sur la classification et l'extension des personnes en droit international ; c'est ce que nous avons fait dans les deux chapitres de notre deuxième partie. Nous nous y sommes demandé si cet état si particulier cessait d'être une personne morale pour devenir un état. Nous nous sommes bornés à cette classification basée sur le critérium territorial parce que c'est en considération de celle-là que l'adjonction d'un

territoire au Saint-Siège pouvait présenter le plus d'intérêt.

Examinant ensuite l'origine extra-étatique de la puissance spirituelle du Saint-Siège nous nous sommes arrêtés devant ce problème : son entrée dans le droit positif n'est-elle pas le signal d'une extension de ce droit à d'autres créations spontanées de la vie internationale. Là encore nous nous sommes contentés de n'envisager que quelques-unes de ces créations. L'action que la S.D.N. exerce dès maintenant vis-à-vis de ses futurs membres du droit international mériterait aussi d'autres développements que ceux que nous lui avons consacrés, notre excuse sera de nous en rendre compte.

Arrivés là nous avons essayé de montrer en quelle mesure le Traité Politique du Latran a innové et est resté dans la tradition au point de vue juridique, tant en ce qui concerne la personnalité du Saint-Siège que la personnalité de droit international en général.

Que de problèmes du plus haut intérêt nous avons rencontrés sur notre chemin touchant de près ou de loin à notre sujet : spécialement les rapports entre le Traité Politique et le Concordat — la constitution du nouvel Etat — la procédure possible des relations entre le Saint-Siège et la S.D.N. — l'étude détaillée des nouveaux concordats d'après-guerre — les ambassades des états auprès du Saint-Siège dont la nature juridique est comme celle des nonces, très particulière, etc... Tous ces problèmes ne nous intéressaient pas en eux-mêmes et quand nous les avons abordés nous ne l'avons fait qu'à l'occasion de notre étude de la personnalité.

Nous n'avons pas cédé davantage à la tentation de

rouvrir, à propos du Saint-Siège, le problème théorique de la personnalité. Peut-on conserver cette notion ou faut-il l'abandonner avec celle de la souveraineté et parler de compétence soit territoriale, soit spirituelle, etc...

Nous avons laissé de côté ce problème qui se pose également pour l'étude de chaque personne en droit international. De plus, il nous a semblé qu'une discussion n'avancait en rien parce que l'on changeait les mots par lesquels on exprimait l'objet sur lequel elle porte. Il suffit de s'entendre sur la réalité juridique qu'ils recouvrent.

Un sujet comme celui-là suggère évidemment des questions théologiques et morales. L'auteur n'avait aucune compétence pour les aborder, encore moins pour les résoudre. Son but était autre puisqu'il voulait faire œuvre de droit positif.

Guidé par ce même dessein nous n'avons pas décrit toute l'histoire des négociations qui a précédé le Traité du Latran. Elle a d'ailleurs été faite souvent, et de main de Maître, par exemple par les Chroniques du R.P. de la Brière — dans la Thèse de M. Ausset : la Question Vaticane, 1914-1928, au titre si suggestif, nous dirions presque prophétique..., etc... Nous n'en avons retenu que ce qui est nécessaire à l'histoire de la notion de personne en droit international public.

Si dans le domaine que nous avons circonscrit nous pouvions avoir contribué à poser en termes plus exacts à propos du Saint-Siège le problème des personnes en droit international, nous aurions reçu notre récompense.

Un dernier devoir, très agréable celui-là, s'impose à l'auteur, celui de remercier tous ceux qui l'ont con-

seillé, guidé et soutenu dans ses recherches. Il le remplit publiquement et bien volontiers, spécialement vis-à-vis de M. le Professeur Le Fur qui a bien voulu accepter de présider à l'exécution de cette thèse et dont les travaux sur la question romaine et le Traité du Latran nous ont été d'un particulier secours.

PLAN

Chapitre Préliminaire : L'évolution de la notion de personne en droit international et la solution de la Question Romaine.

Première partie : La personnalité juridique du Saint-Siège d'après le Traité Politique du Latran.

Chapitre I. — Le Saint-Siège et l'organisation de la Paix.

Chapitre II. — Traités et Concordats.

Chapitre III. — Les nonces.

Deuxième partie : La personnalité du Saint-Siège et l'évolution de la personnalité en Droit International Public.

Chapitre I. — Le Traité Politique du Latran et la classification des personnes.

Chapitre II. — Le Traité Politique du Latran et l'extension des personnes.

Conclusion.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PERSONNE EN DROIT INTERNATIONAL ET LA SOLUTION DE LA QUESTION ROMAINE

Le 2 octobre 1870, l'Italie supprimait à son profit la Souveraineté du Pape sur les Etats Pontificaux. Jusquelà le Saint-Siège était unanimement reconnu comme personne du droit international parce qu'il avait un territoire. Or, les états jouissaient jadis du monopole de la personnalité parce qu'il n'existait aucun autre souverain ni au-dessus ni à côté d'eux. Leurs obligations n'avaient pour fondement que leur volonté propre. Leur droit de guerre était absolu et illimité et les autres états n'existaient vis-à-vis d'eux que dans la mesure où ils les reconnaissaient ou entraient en rapport avec eux. Ce régime international qui réalisait la théorie du contrat social, certains l'ont appelé la « Société » des Etats (1). Peut-on vraiment parler de Société lorsque chacun se refuse, en principe, à mettre en commun quoi que ce soit ou le moins possible avec autrui et ne se considère jamais lié vis-à-vis de ses co-contractants que par sa propre volonté? La personnalité appartenait

(1) Hoijer. Pacte de la S. D. N.

donc exclusivement aux états, le droit international n'était pour eux qu'un droit constitutionnel externe.

Or, la chute du pouvoir temporel ne permettait plus de classer le Saint-Siège parmi les états. Disparaissait-il par le fait même du droit international ? A quelle condition pouvait-il y rentrer ?

Nous verrons, dans ce chapitre, que les réponses faites à ces questions ont varié par suite de l'évolution juridique qui a amené l'accession de nouvelles personnes du droit international à côté des états. Ensuite, nous étudierons la solution définitive de la Question Romaine.

* * *

Depuis 1870 jusqu'à 1919 la doctrine considéra en général, surtout au début de cette période, que le Saint-Siège n'étant pas un état ne pouvait être considéré comme membre du droit des gens.

Bompard (2) le dit formellement : « Le Pape, avant 1870, était un souverain comme les autres ; sa souveraineté n'existait que dans l'intérêt des populations sur lesquelles elle s'exerçait ». Puisque le Pape n'a plus ni sujets ni territoire il n'est plus souverain. C'était l'avis également de MM. Piedelièvre (3) et Despagnet (4).

Blunstedt (5) estime que : « ...les hommes pris isolément ne sont pas des personnes internationales dans le vrai sens du mot et les souverains des états ne sont des personnes internationales que dans un sens dérivé en leur qualité d'organes et de représentants

(2) Bompard *La Papauté en droit international*, p. 79.

(3) Piedelièvre, *Précis de D. I. P.*, p. 580, Tome 2.

(4) Despagnet, *Cours de D. I. P.*, p. 172.

(5) Blunstedt.

d'un état. » Aussi rejetait-il également le Saint-Siège du Droit International.

Les faits semblaient donner raison à cette théorie. En l'invoquant, l'Italie obtient que le Pape soit rejeté de la Conférence de La Haye, en 1899, alors qu'il avait laissé voir son intention d'y participer. L'exclusion du Saint-Siège de la Conférence de la Paix devait être plus tard la condition de son intervention aux côtés des alliés dans la guerre de 1914-1918.

Les tribunaux français eurent par deux fois l'occasion de se prononcer sur la personnalité du Saint-Siège.

Ce fut d'abord à l'occasion du testament de la marquise de Plessis-Bellièvre, 9 octobre 1899. Les héritières collatérales de la défunte l'attaquèrent parce qu'il avait été attribué au Pape Léon XIII et au Cardinal Rampolla. Le Jugement du tribunal civil de Montdidier, 4 février 1892, déclara valide le testament. Le Saint-Siège était capable de recevoir des legs universels avec l'autorisation du Gouvernement Français, parce qu'il était personne du droit des gens. Mais l'arrêt de la Cour d'Appel d'Amiens, 21 février 1893 infirma le jugement, tout en réservant la question de souveraineté. « Le Pape, représentant de l'Eglise universelle n'a aucune capacité civile en France et selon le droit civil français », car déclara la Cour, « c'est au Pape pasteur religieux et non souverain, que le legs est fait. »

Le fameux arrêt du 5 mai 1911 de la Cour de Cassation, par contre, affirma nettement l'inexistence du Saint-Siège en droit international à propos d'une autre affaire.

Le Tribunal de simple police du Mans, 26 juillet 1909 avait prononcé la relaxe des citoyens qui avaient pavisé leurs maisons aux couleurs pontificales « ...attendu

en particulier que, jusqu'à la loi du 9 décembre 1905 la qualité de souverain était sans conteste reconnue au Pape par les puissances étrangères avec toutes les prérogatives attachées à la souveraineté... que la loi de 1905 qui réglemente une question de politique intérieure ne pouvait avoir pour effet de modifier la situation antérieurement acquise du Saint-Siège, encore moins de supprimer *ipso facto* la papauté et le caractère de souverain attaché à son représentant ». Le procureur général Beaudoin, par contre, demanda et obtint la cassation des 18 jugements rendus par le Tribunal du Mans... « attendu, disait-il, que le drapeau pontifical aux couleurs blanches et jaunes n'est plus un drapeau aux couleurs nationales étrangères ; qu'en effet la souveraineté dont il était autrefois le symbole a cessé d'exister par suite de la réunion des Etats pontificaux au royaume d'Italie » (6).

Tous ces faits venaient corroborer la thèse radicale : plus de territoire, plus d'Etat : le Pape n'est plus personne de droit international public.

Dès cette époque cependant de nombreux juristes se refusaient à admettre que le Saint-Siège fût écarté du droit des gens à la suite des événements de 1870. Tels MM. Pasquale Fiore (7), Pillet (8), Michoud (9) et Le Fur (10).

Leurs argumentations partent toutes d'une interprétation commune de la situation du Saint-Siège avant

(6) *Revue des institutions culturelles* 1911, p. 157.

(7) Pasquale Fiore, *il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, p. 232.

(8) Pillet Sirey 93, 2-57.

(9) Michoud, *R. G. D. I. P.* 1894, p. 211.

(10) Le Fur, *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation* 1911.

1870. Sans doute le Saint-Siège avait alors un état, disaient-ils, mais il était déjà impossible d'expliquer sa personnalité tout entière uniquement par sa souveraineté temporelle. Le privilège des nonces d'être de droit depuis l'acte final du Congrès de Vienne (1815) les doyens du Corps diplomatique — la nature spéciale de leurs pouvoirs à l'intérieur des Etats et les traités conclus par le Saint-Siège avec les Gouvernements, sous le nom de Concordats — tout cela faisait partie intégrante de la personnalité du Saint-Siège et était inexplicable sans faire appel à sa puissance spirituelle. La suppression de la souveraineté temporelle n'a pu la faire disparaître. Et cette souveraineté spirituelle constitue, selon eux, un titre valable pour entrer dans le droit international.

Ceci est tellement vrai que pratiquement la plupart des Etats ont continué d'agir avec le Saint-Siège après comme avant 1870 comme s'il était un état, échangeant avec lui des ambassades, traitant avec lui. La loi des garanties elle-même ne reconnaissait-elle pas cette souveraineté du Saint-Siège. L'attentat contre la personne du Souverain Pontife et la provocation à le commettre étaient punis des mêmes peines que l'attentat contre la personne du roi. Le Gouvernement Italien reconnaissait au Pape un traitement égal à celui des personnes royales en ce qui concernait les honneurs à lui rendre sur le territoire italien (art. 3). En un mot une série de mesures étaient prises afin d'assurer la liberté, l'indépendance du Saint-Siège dans l'exercice de cette souveraineté. Le principe en était posé à l'article 9 et le détail se développait tout au long de la loi.

L'exclusion du Saint-Siège de la Conférence de La Haye ne s'était pas faite sans protestation de la doctrine

et n'avait pas été irrémédiable. Le jurisconsulte Renault avait obtenu que l'entrée à la Cour Arbitrale Permanente soit éventuellement ouverte non à tout état mais à toute « puissance », ce qui laissait au Saint-Siège la possibilité d'y accéder.

Le réquisitoire du procureur général Beaudoin souleva en son temps de vives protestations et parmi elles, celles de M. Le Fur. Refusant d'assimiler la puissance spirituelle à un territoire ce qui eût été une véritable « hérésie juridique », le savant professeur montrait que les droits ne sauraient être attachés à la terre comme au temps de la féodalité et affirmait la possibilité d'une souveraineté non temporelle. « Le Pape, disait-il, est infailible, il est chef suprême comme l'Etat est souverain au temporel. » (11).

Pour Chrétien et Fiore, c'était l'Eglise catholique en tant que telle qui pouvait faire partie du droit international public. Selon M. Le Fur c'était le Saint-Siège. Ce dernier entrait dans le droit indépendamment de la reconnaissance des Etats, celle-ci n'ayant qu'une valeur déclarative. M. Gidel (12), donnait à cette reconnaissance de l'Etat une valeur attributive : le Saint-Siège n'existait que pour les états qui l'avaient reconnu.

Ainsi donc, parce qu'alors, seuls les états étaient considérés comme personnes de droit international, l'admission du Saint-Siège contraignait les juristes à élargir leurs notions de personnalité pour l'y faire rentrer.

Les partisans de l'extension de la personnalité devaient trouver de sérieux appuis dans l'évolution

(11) *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation*, p. 25.

(12) Gidel, *La condition internationale de la Papauté*, R. G. D. I. P. 1911, p. 597.

même du droit international et surtout dans l'apparition de la Société des Nations (13), véritable personne de D.I.P.

« La conception classique du droit international, disait-on naguère, s'avère scientifiquement nulle et pratiquement néfaste. Théorie scientifiquement nulle parce que l'état de nature pour les nations comme pour les individus dit M. G. Renard, est un état social. Pratiquement néfaste, puisqu'elle ramène l'ordre international à un équilibre instable d'intérêts et de prétentions antagonistes...

Le droit international est nécessairement un droit supra-national... son titre n'est pas dans la volonté des Etats qui s'y soumettent, il est au-dessus d'eux et, en s'y soumettant, les Etats ne le créent pas, ils le reconnaissent.

Le droit international est un droit supra-national où il n'y a pas de droit international. Il n'y a de droit international que s'il y a une « communauté internationale ».

Or, si la S.D.N. n'est point un super-état, elle est du moins l'affirmation d'un droit supra-étatique.

La fin du xix^e siècle et le début du xx^e avaient déjà amené la constitution d'un droit administratif international et des organismes qui lui étaient nécessaires. Alors se constituèrent des unions d'Etats : Unions monétaires, Unions postales, Unions sucrières, des Commissions dont la plus célèbre et l'une des plus anciennes était la Commission du Danube.

Il semblait téméraire de refuser à ces institutions la

(13) Le droit international et la théorie de l'institution, Georges Renard, *la Vie intellectuelle*, 10 nov. 1929, p. 390-404.

personnalité du moment qu'elles jouissaient dans la compétence à elles fixée par les états de certaines prérogatives souveraines.

La constitution de la Société des Nations, en 1919 a organisé la synthèse de tous ces efforts d'organisation internationale antérieure à la guerre de 1914, puisque la plupart des Bureaux et Unions lui ont été rattachés. Et il nous paraît impossible de nier la personnalité internationale de la S.D.N.

A la différence de toutes les organisations qui l'ont précédée, la S.D.N. a un objectif suffisamment large pour lui permettre d'augmenter son influence. Si puissantes que deviennent jamais la Commission du Danube ou l'Union du Sucre, elles ne pourront jamais déborder le cadre de leur compétence réciproque. La S.D.N., au contraire, a un certain nombre d'attributions citées tout au long du Pacte et du Traité de Versailles. Inutile, selon nous de vouloir à tout prix la faire rentrer dans un des cadres à elle pré-existant, Etat Fédéral, Confédérations, etc... Au demeurant, la multiplicité des solutions apportées prouve qu'aucune d'elles ne convient pleinement, mais sa compétence nous paraît être la suivante :

1° La médiation : art. 10, 11, 12, 13, 14, etc...;

2° La consultation en matière législative : art. 18 et 19 ;

3° La gestion des affaires administratives internationales, art. 9, 18, 22, 23 et 24.

En plus de quoi il faut ajouter le rôle de la S.D.N. dans la Sarre — la ville libre de Dantzig et les minorités.

D'où Akzin conclut (14) : si, en principe, la S.D.N. a dans sa compétence « toute question qui affecte la paix du monde » (art. 4 alinéa 4), tandis que l'état, personne souveraine, est présumée avoir une compétence illimitée et que les restrictions à ses droits ne résultent que d'une preuve contraire, la S.D.N. elle, a une capacité bornée à son acte fondamental : Le Pacte.

Pour nous, au contraire, cette énumération dans l'état actuel de la solidarité internationale est peut-être en fait limitative, en droit, elle n'a qu'une valeur purement énumérative. Il nous faut l'admettre logiquement comme une conséquence de cet article 4 alinéa 4 mettant dans sa compétence « toute question qui affecte la paix du monde ».

L'essentiel, c'est que ces attributions qu'elle exerce dans les limites fixées par le Pacte soient souveraines, c'est-à-dire que la Société des Nations décide en dernier ressort. Or, il n'y a pas d'institution auprès de laquelle l'appel soit possible quand la S.D.N. a pris une décision. Mais n'aurions-nous affaire, ainsi que le pense M. Sukiennicki (15) qu'à une sorte de « Concert Européen » camouflé ? Son pouvoir est-il vraiment original et indépendant de la volonté de chacun d'eux ?

Dans le premier cas, elle est un cadre dans lequel se fait et s'enregistre un accord de souverainetés particulières — dans le second nous sommes en présence d'un être juridique international jouissant sinon de la souveraineté totale, au moins de prérogatives souveraines vis-à-vis de ses membres et vis-à-vis des autres.

Or, comme le remarque très justement M. Le Fur

(14) Akzin, *Les problèmes fondamentaux du D. I. P.*

(15) Sukiennicki, *La souveraineté en droit international public moderne.*

(16), « La volonté de la S.D.N. apparaît déjà distincte de ses membres. »

L'entrée dans la S.D.N. n'est pas livrée au bon vouloir de chacun d'eux. Les conditions en sont fixées par l'article 1 alinéa 2 du pacte (17).

Le départ est réglementé par l'article 1 alinéa 3 : nécessité d'un préavis de deux ans — avoir rempli toutes ses obligations internationales.

Mais les exceptions apportées à la règle de l'unanimité sont plus caractéristiques encore de la vraie nature de la S.D.N. Sans doute le principe en reste posé à l'article 5 alinéa 1. Mais en dehors même de la majorité des 2/3 de l'Assemblée nécessaire pour l'admission, dès l'article 2 une autre dérogation est apportée pour l'organisation de la procédure intérieure, de même l'article 15 alinéa 4 prévoit la publication d'un rapport du Conseil même au cas où l'accord ne serait pas fait à l'unanimité. Et puis, par l'article 17, la S.D.N. a le droit d'imposer aux états non membres, les mêmes obligations qu'à ses membres, au cas de différends entre deux états dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie. D'après l'article 16, elle peut supprimer le commerce d'un état non-membre pour pouvoir punir un état qui a violé le pacte.

Elle a le droit de trancher en dernier ressort les con-

(16) Le Fur, *Revue du Droit International Public*, tome I, page 65.

(17) 1° Tout état, dominion, colonie qui se gouverne librement peut devenir membre de la Société.

2° Si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée.

3° Pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux.

4° Et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires.

flits de compétence entre elle et les états au cas où l'une des parties prétend « que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie », article 15 paragraphe 8.

Enfin, les articles 15 et 13 rendent *obligatoire* la médiation du Conseil — tandis que les articles 10 et 11 mobilisent la Société *tout entière* et *automatiquement* contre toute menace de guerre.

La Société est donc à la fois distincte de ses membres, à l'intérieur, en ce sens que sa volonté peut se dégager indépendamment et parfois donc contre celle de certains de ses membres — et à l'extérieur, en ce sens que même les non-membres ne peuvent toujours la considérer comme « *res inter alios acta* ».

Du moment qu'il y a prérogative de souveraineté les signes extérieurs de celle-ci doivent normalement se manifester. Ils ne sont en somme pour elle que le moyen de se réaliser. Mais remarquons bien qu'il s'agit, pour limitée qu'elle soit, d'une souveraineté internationale. Il ne faut donc pas lui attribuer purement et simplement les mêmes signes extérieurs propres aux états comme certains se sont pressés de la faire (18). Si la S.D.N. a une souveraineté internationale, elle n'agit pas vis-à-vis des états comme un état vis-à-vis d'un autre. Ses rapports sont forcément de nature et de modalité différentes.

(18) Akzin, Op. Cit. présume que la S. D. N. possède la compétence d'envoyer des représentants diplomatiques aussi bien que celle d'en recevoir, parce que le droit des gens ne connaît nulle part de discrimination entre le droit actif et passif de légation. Strupp au contraire, *Eléments du droit international public américain et universel*, p. 290, le lui conteste. De même Akzin lui reconnaît encore le *jus belli ac pacis* (art. 2 du Pacte).

Le Pacte de 1920 faisait donc apparaître dans la Société des Nations, une société qui n'était universelle en fait ni dans sa composition ni dans sa compétence mais qui tendait à le devenir et déjà souveraine dans ses attributions. Pratiquement elle n'était pas encore La Société des Nations mais une Société des Nations. Mais entre La Société des Nations et cette Société des Nations il n'y avait selon la lettre du Pacte aucune différence de nature mais d'évolution.

Dans le droit international apparaissaient donc de nouvelles personnes et spécialement la Société des Nations qui semblait se rapprocher davantage du Saint-Siège. L'existence d'une véritable personne internationale sans territoire conspirait donc contre la solution territoriale. D'un autre côté, toutes les tentatives pour faire prévaloir cette dernière échouaient (19). Ainsi, en 1916 Erzberger et M. Lanmash, président du Conseil des Ministres d'Autriche poussèrent l'Espagne à céder au Pape une des îles de la Calabre — puis on pensa lui offrir l'île d'Elbe. Enfin on songea très sérieusement à lui donner la principauté de Liechtenstein. Le nom d'Erzberger est lié à cette solution territoriale. Il avait établi un projet attribuant au Saint-Siège un territoire qui serait un état neutre garanti par les puissances signataires sur lequel la souveraineté temporelle du Saint-Siège serait établie. Dans ce projet, l'article 9 ouvrait aux états une simple faculté d'adhésion.

Aucune de ces solutions ne vit le jour.

Enfin, le *statu quo* juridique : la loi des garanties, avait fait ses preuves. Pendant la guerre le Saint-Siège

(18) Ausset, *La Question Vaticane*, p. 58.

avait pu correspondre avec toutes les puissances, réunir le Consistoire et exercer son influence.

Une reconnaissance internationale de la position actuelle du Pape par une internationalisation de la loi des garanties aurait tous les avantages. Elle faciliterait la solution de la Question Romaine vis-à-vis de l'Italie, alors résolue à ne pas lâcher un pouce de son territoire.

Le Saint-Siège se placerait dans cette catégorie juridique nouvelle des personnes morales internationales à laquelle la création de la S.D.N. venait de donner un relief si particulier (20). « Si l'on songe que la Société est essentiellement une autorité morale et que cette autorité s'exerce en dehors d'un territoire qui lui serait propre on est tenté de la comparer à la papauté ». A quelque chose malheur est bon. La perte de son territoire, en 1870, permettrait donc au Saint-Siège de s'insérer dans l'évolution actuelle du droit international.

En tous cas de deux choses l'une, ou bien il fallait faire du Saint-Siège, un Etat et alors lui donner une réelle et consistante souveraineté qui le fasse entrer de plain-pied et sans conteste dans la catégorie des Etats, ou bien il fallait faire définir son statut juridique par la communauté internationale. Dans ce cas quoi de plus simple que d'internationaliser la loi des garanties ? Le R.P. de La Brière (21), pesant le pour et le contre des deux solutions, décrivait ainsi la solution internationale :

« Les prérogatives souveraines du Pape seraient désormais garanties par une Charte internationale et non

(20) J. Ray : Commentaires du Pacte de la S. D. N., p. 22.

(21) Organisation internationale et Papauté souveraine, série I, p. 222, Yves de la Brière.

plus par une loi purement italienne. Tous les Etats en relation régulière avec le Vatican signeraient d'accord avec le Saint-Siège, un Protocole diplomatique enregistré par la S.D.N., en vertu duquel chacune des puissances signataires se porterait garante des libertés et des prérogatives reconnues à la souveraineté pontificale. » Cette garantie, évidemment, eût été conforme aux coutumes et institutions actuelles du Droit Public.

* * *

Il nous faut établir que par le Traité du 11 février 1929 le Saint-Siège s'est fait reconnaître la personnalité internationale au titre d'Etat.

Supposons que le roi d'Italie ait accordé au Saint-Siège à perpétuité la propriété du Vatican, qu'il ait étendu l'immunité du Pape à tous les actes de sa vie publique et privée et non plus seulement à ceux qu'il accomplissait dans l'exercice de ses fonctions spirituelles — qu'il ait accordé aux cardinaux des privilèges analogues, il y aurait eu là une série d'actes publics de protection et de bienveillance de la part du gouvernement italien vis-à-vis de quelques-uns de ses sujets et de quelques étrangers investis de hautes fonctions internationales. Mais le retentissement de ces mesures eût été nul en D.I.P. C'est parce que le roi d'Italie a reconnu et ressuscité l'Etat de la Cité du Vatican, que l'acte du Latran, à la différence de la loi de garantie, n'est pas un acte unilatéral de la part de l'Italie, qu'il est un acte entre Etats, que l'on peut parler d'une situation juridiquement nouvelle du Saint-Siège devant le droit international public.

Il nous faut donc prouver que l'état de la Cité du Vatican est bien un Etat.

Si le roi d'Italie reconnaît :

Que le Vatican, son parc et ses dépendances sont non seulement propriétés inviolables mais le territoire d'un Etat,

Que ses fonctionnaires jouissent non seulement vis-à-vis de lui de certains privilèges, si étendus qu'on les suppose, mais sont considérés par lui comme les citoyens du Vatican,

Et aussi que sur ce territoire et ces citoyens le Saint-Siège exerce une pleine souveraineté, et dans la mesure où cette souveraineté est entière,

Il y aura vraiment apparition d'un nouvel Etat.

1° *Le Territoire.* — C'est l'article 3 qui reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et la juridiction souveraine sur le Vatican, comme il est actuellement constitué, avec toutes ses dépendances et dotations, créant de la sorte la cité du Vatican pour les raisons spéciales et avec les modalités que contient le traité. Les limites de la dite cité sont indiquées sur le plan qui constitue l'annexe I du présent traité dont il fait partie intégrante ».

Et la fin d'article précise le régime de la Place Saint-Pierre qui « tout en faisant partie de la cité du Vatican » sera ouverte au public et soumise au pouvoir de police des autorités italiennes jusqu'au pied de l'escalier de la basilique Saint-Pierre, sauf le cas où le Saint-Siège jugerait bon de soustraire temporairement la place Saint-Pierre au libre passage du public.

Ainsi donc, la place Saint-Pierre apparaît comme grevée d'une servitude au profit de l'Italie, servitude d'usage, puisqu'elle sera « normalement ouverte au public » et servitude de juridiction puisque ce territoire

vatican sera « soumis au pouvoir de police des autorités italiennes ». Mais cette servitude n'ôte rien à la souveraineté du Saint-Siège puisqu'elle est consentie par ce dernier et que le Saint-Siège garde le droit « quand il le jugera bon de « soustraire temporairement la place Saint-Pierre à la fois à la circulation du public et à la juridiction italienne. »

Il pourrait être intéressant d'étudier l'aspect physique du territoire vatican dont l'étendue atteint 44 hectares, nous constaterions et sa petitesse et sa destination uniquement religieuse. Aucune grande industrie ni grand commerce mais des Eglises, des musées, un Palais, des jardins, des bureaux. Aussi bien cette description serait-elle superflue. Il nous suffit d'avoir prouvé que le Saint-Siège, depuis le traité de Latran possède le premier élément qui, en droit international, est exigé par la notion d'Etat. Un détail sur les négociations nous montrera jusqu'à quel point le Saint-Siège tenait à ce que sa souveraineté fût absolue. Il demanda, paraît-il, (22), « au début de la villa Doria-Pamphili et le territoire intermédiaire », soit quatre à cinq kilomètres carrés de plus. Mais comme cette demande ne fut pas accueillie ou ne l'aurait été que dans le cas où la souveraineté de l'Etat italien aurait été reconnue par le paiement d'une lire par an de la part du Saint-Siège, ce dernier jugea convenable de ne pas insister. Il semble donc, d'après le rapport du Duce, que le Saint-Siège a attaché la plus grande importance à sa totale indépendance vis-à-vis de l'Italie.

2° *Les citoyens.* — Quelque importance que puisse

(22) Rapport du Duce sur les Négociations avec le Saint-Siège, *Le Temps*, 21 mars 1929, p. 2.

avoir pour l'existence d'un Etat le territoire, un autre élément est encore plus nécessaire: les citoyens. Car si la souveraineté s'exerce dans les limites d'un territoire, elle s'exerce en définitive sur les citoyens.

Il existe une citoyenneté vaticane créée par les articles 9 et 21 du traité. Il y a d'abord suivant l'article 9: « toutes les personnes ayant un domicile établi dans la Cité du Vatican. » Catégorie à laquelle l'article 21 ajoute: « tous les cardinaux... qui résident à Rome, même en dehors de la cité du Vatican. »

Petit nombre de citoyens: Suivant une remarquable plaisanterie de Gentizon (23) : « La cité du Vatican n'aura à redouter ni surpeuplement ni crise démographique. » Le Pape comptera environ 500 sujets en moyenne.

Mais en ce qui concerne notre problème, que le Pape ait 50 sujets ou 500, peu importe, l'essentiel est qu'il ait des sujets, M. Gentizon a cru pouvoir contester cette thèse. Voyons en quels termes: « La façon dont l'Etat pontifical résout la question de la nationalité rompt complètement avec toutes les règles internationales en la matière. Dans tous les pays, en effet, le droit de cité s'acquiert avant tout par naissance ou la naturalisation et ne se perd que par déchéance ou par renonciation. C'est-à-dire qu'en principe, son caractère est définitif. Dans l'Etat du Vatican la citoyenneté s'acquiert par la résidence et se perd par le simple départ. Or, la résidence, à son tour, dépend d'une charge et d'une dignité à l'intérieur de l'Etat. Si bien qu'en dernier ressort la citoyenneté vaticane, contrairement à celle que possède le commun des mortels, est liée à une fonction et à un

(23) *Le Temps*, 13 juillet 1929, p. 2 : La Cité du Paradoxe.

domicile qui peuvent prendre fin d'un moment à l'autre. C'est dire qu'elle constitue une création juridique toute nouvelle puisqu'elle ne peut s'acquérir, comme une autre nationalité, par la naturalisation, qu'elle est temporaire : voire même instable et précaire. Elle l'est même à un tel point que pouvant être perdue à chaque instant, il a fallu admettre que tous les nationaux conservaient en somme en puissance, leur citoyenneté première... Quoiqu'il en soit, il semble bien qu'en dernière analyse, le Pape soit le seul et unique véritable citoyen du Vatican. Car en raison même de sa capacité de Souverain tout statut de double nationalité constituerait à son égard une hérésie juridique (24) des plus inconcevables... »

Le projet d'Erzberger avait résolu la question des citoyens d'une façon très analogue à la solution adoptée par le traité de Latran (25). M. Ausset montre que les trois règles de droit international privé :

1° Tout homme doit avoir une nationalité,

2° Tout individu doit posséder une nationalité dès sa naissance, soit en vertu du *jus sanguinis*, soit en vertu du *jus soli*,

3° Tout individu peut acquérir volontairement une nouvelle nationalité avec l'assentiment de l'état nouveau,

se trouvaient violées par ces trois autres :

1° La double nationalité,

(24) La Question vaticane (1914-1918), Ausset, p. 67.

(25) Notons cependant une différence, tandis que le Saint-Siège a pris comme critérium premier le domicile et exceptionnellement la fonction, le projet d'Erzberger prévoyait seulement la fonction et énumérait dans son article 4 la liste des fonctionnaires susceptibles d'acquérir une nouvelle nationalité. Il était certainement plus révolutionnaire en droit international privé.

- 2° L'apparition d'un nouveau critérium, la fonction,
- 3° L'acquisition automatique de la nationalité.

Nous pourrions montrer que la double nationalité n'est pas inconnue en droit international spécialement dans le droit allemand. Nous consentons bien volontiers à voir dans cette acquisition de la nationalité par la fonction quelque chose de neuf et d'original, de même dans cette acquisition automatique, par le domicile de la fonction. Mais nous avouons ne pas voir comment l'application de la double nationalité à certains sujets italiens et allemands peut nous conduire à affirmer qu'ils n'en ont aucune. En fait, a-t-on jamais songé à nier la qualité de Français aux Allemands qui, par suite des lois de leur pays et de celles de la France, cumulaient deux nationalités.

La vraie question qui se pose à nous est d'ailleurs tout autre: oui ou non les sujets du Vatican sont-ils vraiment citoyens de l'état pontifical? Sont-ils, vis-à-vis de leur Etat dans les rapports de citoyens à Etat? Il est certain que suivant le mot de M. Gentizon cette citoyenneté est une création juridique toute nouvelle. Mais qu'est-ce qui est nouveau? C'est le mode d'acquisition de la qualité de citoyen. Le droit international privé est-il donc immuable? Cela prouve qu'il fallait répondre à des exigences toutes nouvelles aussi, mais rien n'autorise l'auteur à conclure de là qu'il n'y a pas de citoyens vaticans. S'il s'avère pour nous qu'entre l'Etat du Vatican et ses habitants s'établissent ces rapports qui constituent la citoyenneté, force nous sera de constater que ces règles « exorbitantes » du droit international ont produit résultats juridiques que l'on a coutume d'appeler la citoyenneté. Ce qui nous conduit à étudier la juridiction de l'état sur son territoire et ses sujets.

3° *Jurisdiction.*

« L'élément essentiel de la souveraineté ce n'est pas le territoire mais des droits de puissances s'exerçant sur des personnes unies grâce à une direction unique. » (26).

La question fondamentale qui se pose à nous, c'est donc de nous demander si d'après le traité politique du Latran le Saint-Siège possède ces droits de puissance.

L'article 3 affirme que « l'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif, et la juridiction souveraine sur le Vatican.

L'article 4 en reconnaît la « nécessaire conséquence » ; la souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican, implique cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du Gouvernement italien ne pourra s'y manifester et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège.

L'article 5 précise ce désintéressement du gouvernement italien à l'égard du territoire qui devra être rendu libre de toutes servitudes et de ses occupants éventuels — le Saint-Siège en ce qui concerne les immeubles y existant ou appartenant à des instituts ou entités religieux, veillera directement à régler ses rapports avec eux, l'Etat italien s'en désintéressant.

L'article 10 affirme implicitement que les citoyens du Vatican sont soustraits aux lois italiennes. Cela va de soi. Si les dignitaires de l'Eglise et les personnes appartenant à la Cour Pontificale (même quand ils ne seraient pas citoyens du Vatican), sont toujours et en tous

(26) Le Fur : Le Saint-Siège et le Droit International, *Revue de Droit International*, 1929, fascicule I, p. 57.

cas, par rapport à la loi, exempts du service militaire, du jury et de toutes prestations de caractère personnel, c'est que, vis-à-vis des citoyens vaticans, le transfert des droits de souveraineté a déjà opéré cette soustraction aux lois italiennes et cette soumission aux lois vaticanes.

Le principe, c'est donc l'autorité, la souveraineté absolue du Saint-Siège, avec la plénitude du pouvoir législatif, exécutif, judiciaire.

Le pouvoir législatif, le Saint-Siège l'a déjà exercé en promulguant les Lois Fondamentales du royaume. Les sources législatives sont doubles : le droit canonique et les lois pontificales.

Sans doute, dans toutes les matières auxquelles ne pourvoient pas les sources ci-dessus indiquées et jusqu'à ce que la cité du Vatican soit pourvue de sa législation propre, les lois italiennes sont appliquées.

Mais elles le sont, non à titre de lois italiennes mais à titre de lois vaticanes. Et ceci est tellement vrai qu'elles ne sont applicables qu'à condition de ne pas déroger, soit au droit canonique — soit aux clauses du traité du Latran. La plénitude du pouvoir exécutif du Saint-Siège sur le nouvel Etat ne semble faire aucun doute. Le pouvoir judiciaire semble échapper au Saint-Siège par les dispositions de l'article 22. « A la demande du Saint-Siège, et par une délégation qu'il pourra donner soit dans chaque cas, soit d'une manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis sur la cité du Vatican » quand l'auteur du délit s'est réfugié sur le territoire italien, auquel cas, on procédera sans autre formalité contre lui, d'après les règles des lois italiennes ».

M. Gentizon commente ainsi cette disposition : « Cela

veut dire que cette dernière ne renonce à rien d'autre qu'à une fonction essentielle de tout Etat et inséparable de sa souveraineté, soit celle de punir les délits commis sur son territoire. Bien plus, le contexte laisse entendre que le coupable se verra appliquer la loi du lieu où il sera jugé, l'Italie en l'occurrence, et non d'après la loi du lieu où le délit a été commis, la cité du Vatican. »

La renonciation, si renonciation il y a, n'est que partielle, on le voit. C'est seulement au cas où l'auteur du délit se serait réfugié sur le territoire italien qu'il serait jugé selon la loi italienne. Les délits commis sur le territoire vatican seront donc jugés d'après la loi vaticane et le Saint-Siège ne renonce en ce cas qu'à l'exécution du jugement. C'est la traditionnelle remise au droit séculier. ,

Mais il n'y a pas renonciation pour deux raisons : d'abord c'est « à la demande du Saint-Siège » que se produit cette remise à l'Etat italien des condamnés. Ensuite il s'agit non pas de l'abandon d'un droit, du droit de punir, qui est en effet une fonction essentielle de tout Etat et inséparable de sa souveraineté. Le Saint-Siège la conserve totalement — il délègue l'exercice du droit.

L'Italie punissant les condamnés du Saint-Siège n'agira pas en tant qu'Etat italien pur et simple, mais en tant que délégué de l'Etat du Vatican. On voit donc qu'il y a loin de l'affirmation de M. Gentizon suivant laquelle il y aurait renonciation à rien d'autre qu'à une fonction essentielle de l'Etat.

Et c'est toujours en vertu de cette délégation que le Saint-Siège concède en certains cas et le pouvoir de punir et le pouvoir de juger d'après les lois italiennes.

La construction juridique de la souveraineté intérieure, telle qu'elle se dégage du traité du Latran, apparaît impeccable. Nous sommes bien là devant une puissance inconditionnée de commandement s'exerçant à l'intérieur sur un territoire et sur des citoyens. Le droit public interne de l'Etat de la Cité du Vatican établit donc le principe de la souveraineté du Saint-Siège sur cet Etat. Et ceci constitue un fait nouveau susceptible d'engendrer une personnalité internationale, la souveraineté extérieure n'étant normalement que l'épanouissement dans le domaine international de la souveraineté intérieure.

Ainsi donc, par le Traité Politique de Latran, le Saint-Siège rentre dans le droit international au titre d'Etat qu'il avait perdu depuis 1870. C'est en vain, semble-t-il, que l'évolution du droit international avait créé une sorte d'harmonie préétablie entre la souveraineté du Saint-Siège et la S.D.N. Le Pape ne semble pas avoir voulu l'utiliser.

Placé entre la catégorie des Etats et celle des personnes morales, le Saint-Siège est entré dans la Société Internationale par la voie de l'Etat.

Quelle est la nature de cet Etat? Dans quelle mesure la personnalité du Saint-Siège est-elle transformée?

C'est ce que nous allons maintenant examiner.

PREMIÈRE PARTIE

**La personnalité juridique du Saint-Siège
d'après le Traité Politique du Latran.**

CHAPITRE PREMIER

LE SAINT-SIÈGE ET L'ORGANISATION DE LA PAIX

Le droit de guerre des Etats n'existe plus maintenant en principe par suite de l'évolution du droit international. Le Pacte de la S.D.N. — Locarno — le Pacte Briand-Kellog — marquent les étapes principales de sa disparition progressive. Toute guerre d'agression est désormais interdite. Il n'y a pas de droit au crime, pourquoi y aurait-il un droit de guerre ?

Les Etats devront de plus en plus renoncer à se rendre eux-mêmes justice et s'en remettre à la S.D.N. du soin de faire respecter leur sécurité. L'ancien droit de guerre est remplacé par le devoir de collaborer à l'organisation de la paix. C'est là la grande transformation actuelle du droit. Le Saint-Siège, en devenant un Etat, ne pouvait l'ignorer.

Or, par l'article 24 du Traité Politique du Latran, il déclara neutre son Etat et manifesta son intention de « ne participer aux réunions internationales... que si l'unanimité des parties en litige l'y appelaient, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance spirituelle. »

Ce chapitre sera consacré à étudier les répercussions

de ces dispositions sur la personnalité du Saint-Siège. Il se divisera en deux parties.

Dans la première nous examinerons d'abord, à la lumière de cet article 24, les conditions que le Saint-Siège met à sa participation aux institutions internationales chargées de promouvoir la médiation, l'arbitrage et le jugement des conflits. Nous nous demanderons ensuite si la neutralité de l'Etat de la Cité du Vatican ne l'empêche pas de participer aux sanctions destinées à faire respecter l'ordre international.

Dans une seconde partie, nous basant toujours sur le même article 24, nous expliquerons le caractère et l'importance de la contribution du Saint-Siège à l'œuvre de paix.

I

Le Saint-Siège pose deux conditions à son accès dans les « réunions internationales ».

1° Il veut y être appelé par les parties en litige. Or, l'entrée dans la plupart des institutions est conditionnée par une demande de l'Etat postulant, les membres de droit n'existent pas.

2° Le Saint-Siège exige que ce soit l'unanimité des parties qui sollicite sa participation aux « réunions internationales ». Ceci est un recul au point de vue du droit international qui tend heureusement à multiplier les exceptions à la règle jadis absolue de l'unanimité.

Ces deux conditions énoncées par le traité vont apparaître dans toute leur valeur pratique si on les confronte successivement avec les modalités d'entrée dans la S.D.N., dans la Cour Arbitrale Permanente créée par la Conférence de 1899, dans la Cour Permanente de Justice Internationale.

Pour entrer dans la Société des Nations, il faut faire une demande. Elle n'est pas encore, pratiquement, du moins, une société indispensable, et un Etat peut bien exister en tant que personne internationale sans être membre de la S.D.N. Toutefois, puisque par exemple la S.D.N., à l'article 17 du Pacte, prétend connaître des différends entre ses membres et ses non-membres et même au cas de refus des non-membres, agir contre eux par le blocus, on est obligé d'admettre par réciprocité que tous les Etats ont le droit de poser leur candidature à la Société. Mais personne ne peut en devenir membre sans avoir posé sa candidature, sans avoir manifesté sa volonté d'y adhérer dans une demande adressée au Secrétariat de la S.D.N. Il n'y a pas d'admissions d'office malgré le silence de l'article premier. Cette solution se dégage de son interprétation puisque les mots « pourvu qu'il accepte le règlement... » nous enseignent que la Société impose à l'Etat postulant une certaine aptitude. Il doit manifester sa volonté de respecter le Pacte. Il faut donc faire une demande pour pouvoir entrer dans la S.D.N. et l'Etat du Vatican n'en fera pas.

Bien plus, il désire que cet accès lui soit demandé à l'unanimité. En quoi il va beaucoup plus loin que les rédacteurs du Pacte, puisque selon l'article premier il suffit que les 2/3 des votants se prononcent en faveur d'une admission pour que celle-ci soit valable, même vis-à-vis de l'autre tiers.

Donc, pour que l'Etat du Vatican soit admis dans la S.D.N., il faudrait que celle-ci modifiât sensiblement sa procédure.

La question fut très débattue à La Haye, en 1899, de savoir si les conventions d'arbitrage qui furent alors signées, seraient ouvertes ou fermées — si les Etats qui

n'auraient pas assisté à la Conférence pourraient, par la suite, faire partie de la Cour Arbitrale Permanente.

On se demande si les puissances non-contractantes auraient simplement à notifier leur adhésion à la Cour dans une certaine forme (1) pour pouvoir collaborer à sa formation — ou bien s'il leur faudrait obtenir, par la suite, l'assentiment des puissances réunies à La Haye en 1899.

Sous des questions de procédure, on discutait au fond pour régler la situation du Pape non invité vis-à-vis de la Cour Permanente. Pourrait-il user de la faculté d'adhésion, désigner des arbitres, avoir un représentant dans le Conseil Administratif permanent? Finalement l'article 60 intervint. Un seul point fut réglé. Au lieu de parler des « Etats » représentés, on parlerait des puissances : « les conditions auxquelles les puissances qui n'ont pas été représentées, etc... », article 60. A cette époque où le Pape n'avait pas d'Etat, l'emploi du mot puissance faisait tomber l'objection territoriale. A présent, cette hardiesse du jurisconsulte Renault ne présenterait plus d'intérêt pour le Saint-Siège puisqu'il a un Etat.

La question centrale : « Les conventions et la Cour seraient-elles ouvertes et à quelles conditions? » ne fut pas résolue par l'article 60 : « elles formeront, disait-il, l'objet d'une entente ultérieure entre les puissances contractantes. » Avant le Traité du Latran on pouvait croire que si une notification d'adhésion avait un jour suffi pour qu'il soit admis dans la Cour, le Saint-Siège l'eût envoyée. A présent, à cause de l'article 24 il fau-

(1) Bompard : Le Pape, les Etats et la Conférence de La Haye, *R. G. D. I. P.*, 1900, p. 376.

draît que l'unanimité des membres de la Cour demande au Saint-Siège de désigner des arbitres dans un conflit donné pour que celui-ci y ait accès.

Reste la position du nouvel Etat vis-à-vis de la Cour de Justice Internationale. Pour être juge dans la plus haute de nos juridictions, il faut être désigné par les groupes nationaux des Etats-membres de la Cour d'Arbitrage ou par le groupe des Etats qui n'en font point partie et être parmi les juges qui ont obtenu le plus de voix. Le Saint-Siège pourrait être désigné comme juge par la majorité des groupes. Mais il suffirait ensuite d'après le statut de la C.P.J.I. que ces candidats obtiennent la moitié des voix à la fois au Conseil et à l'Assemblée de la S.D.N. pour être élus définitivement juges dans la Cour de Justice Internationale.

Avant le Traité du Latran on pouvait se demander ce qu'eût fait le Saint-Siège si par hasard, ses candidats avaient réuni cette majorité suffisante. Les conditions de l'article 24 ne seraient dans ce cas que partiellement remplies : il y aurait bien demande de la part des Etats, mais il faudrait qu'elle soit unanime pour être efficace.

Qu'il s'agisse de la S.D.N., de la Cour Arbitrale Permanente ou de la Cour Permanente de Justice Internationale, le Saint-Siège ne nous semble pouvoir entrer dans aucune de ces institutions à cause, semble-t-il, de son trop grand respect pour la règle de l'unanimité et de la souveraineté des Etats.

Etudions maintenant les conséquences qui résultent de cette position du Saint-Siège au point de vue de sa compétence en matière de médiation, d'arbitrage et de juridiction.

Le Conseil de la S.D.N. tend à monopoliser progressivement la médiation. Sans doute l'on n'a pas attendu

la S.D.N. pour connaître et exercer la médiation. De tous temps avant d'en venir aux armes, deux Etats ont toujours essayé d'en trouver un troisième pour les accorder. Avant la S.D.N., il fallait que ces deux Etats veuillent chercher ce troisième — que ce troisième agisse et avec le désintéressement désirable.

Grâce à l'article 12 le Conseil de la Société est en permanence médiateur-né entre les Etats et tous les membres de la Société conviennent que la médiation sera pour eux obligatoire, qu'ils ne recourront à la guerre, que trois mois après le rapport du Conseil. Les articles 15 et 17 prévoient que cette médiation sera obligatoire entre un membre et un non-membre.

Ne faisant pas partie de la S.D.N., le Saint-Siège sera dans l'incapacité d'intervenir comme Etat-membre au sein du Conseil de la Société alors que celui-ci tend à considérer la médiation comme son apanage presque exclusif.

Au contraire, la Cour Arbitrale Permanente n'est pas devenue obligatoire par suite du Pacte, et c'est dommage, car l'arbitrage est supérieur à la médiation au point de vue juridique, puisqu'il suppose qu'une sentence est rendue par un organisme au sein duquel sont représentées les parties en litige et qui statue non plus seulement en fait, mais en droit.

L'article 13 du Pacte est exprès : « La Cour d'arbitrage est soit celle désignée par les parties, soit celles prévues dans leurs conventions antérieures. »

Mais le même article 13 précise la compétence de la C.A.P. en signalant comme susceptible de solutions arbitrales les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, « tout point de droit international, la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture

d'un engagement international, l'étendue ou la nature de la réparation due pour une telle rupture. » Par le fait même, l'importance de cette Cour se trouve renforcée, et elle le serait bien davantage si l'on avait réussi, en 1907, à la rendre absolument obligatoire pour les Etats fondateurs. Mais l'échec du Protocole a multiplié les traités régionaux d'arbitrage, tel Locarno, et par là même les tribunaux à compétence et à composition extrêmement limitées. Le Saint-Siège lui aussi, s'en trouve tout aussi radicalement exclu que de la Cour arbitrale.

Encore une incompétence internationale dont le nouvel Etat est privé et il le sera de plus en plus, semble-t-il, au fur et à mesure qu'augmenteront le nombre et la compétence obligatoires des tribunaux d'arbitrage.

L'impossibilité juridique du Saint-Siège d'accéder à la Cour permanente de Justice internationale lui interdit de participer à l'élaboration des avis consultatifs et des jugements que rend cette Cour dont l'importance est si grande au point de vue de la formation du droit international.

De tout cela il résulte que le Saint-Siège, par le Traité du Latran paraît poser à son accès parmi les réunions internationales des conditions qui pratiquement tendront à rendre illusoire sa participation aux institutions de paix, qui semblait résulter de la souveraineté étatique à lui reconnue.

Cette impression sera renforcée si nous continuons la lecture de l'article 24: « En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours considérée comme neutre et inviolable. » Par là, le Saint-Siège refuse de participer aux sanctions internationales, ce qui est le deuxième devoir juridique d'un Etat vis-à-vis de l'organisation de la paix.

Du fait qu'il y a maintenant une juste guerre et une guerre injuste, un Etat n'a pas le droit de se considérer une fois pour toutes comme dégagé de toute obligation devant tous les conflits. Sans doute, après le Pacte Kellogg et le Covenant, il reste encore quelques guerres juridiquement possibles et des cas permis de neutralité temporaire.

Mais pour tout Etat une neutralité complète et permanente est illicite, car le Pacte a prévu des sanctions internationales. Ces sanctions sont timides (2) mais elles existent et sont inscrites dans l'article 16.

Vis-à-vis de l'Etat qui recourt à la guerre contrairement à l'engagement pris dans les articles 12, 13 ou 15 considérés, les Etats doivent le considérer *ipso facto* comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, ils sont donc tenus à prendre contre lui une série d'obligations. Les unes sont négatives.

1° Ils doivent rompre avec lui toutes relations commerciales et financières.

2° Tous rapports entre nationaux et ceux de l'Etat en rupture du pacte leur sont interdits.

3° Toutes communications financières, commer-

(2) Le Président Wilson croyait surtout à la sanction de l'opinion publique. « Nous avons confiance dans la grande force qui illumine tout ce qui peut s'envenimer et s'aggraver dans l'obscurité. Les intrigues, les desseins malfaisants et sinistres, si la lumière est jetée sur eux, seront détruits par la force écrasante de la lumière et par la condamnation unanime du monde. »

Au contraire, Léon Bourgeois demandait de « prévoir et proposer les moyens militaires destinés à assurer l'exécution des obligations ». La timidité du Pacte vient de ce qu'il a été une transaction entre ces deux conceptions. Leur opposition s'est traduite à nouveau au moment du Pacte Kellogg et risque d'être un handicap sérieux pour l'avenir de la Société des Nations.

ciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat doivent cesser.

Enfin, ils doivent laisser passer sur leur territoire les forces armées de la Société qui font faire respecter les engagements.

Des obligations positives leur incombent ensuite : c'est le Conseil qui les détermine; il a « le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires et navals par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à venger ceux qui transgressent leurs obligations vis-à-vis de la Société. (3).

D'après l'alinéa 4, les Etats doivent se constituer pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter pour eux. Tous ces devoirs des Etats résultent de l'obligation de traiter différemment les parties en litige suivant la justice de leur cause.

En fait, les Etats neutres ont disparu depuis le pacte de la Société des Nations. La Belgique dont la neutralité avait été garantie par le Traité de Londres du 19 avril 1839 n'est plus neutre en vertu de l'article 31 du Traité de Versailles et des articles correspondants dans les autres traités de paix (4). De même a disparu celle du Grand-Duché de Luxembourg. Mais, objectera-t-on, et

(3) Cette obligation, le Pacte, en bonne logique, la reconnaît, en affirmant, par l'article 8, le droit pour les Etats de garder le minimum d'armements nécessaires au maintien non seulement de la sécurité nationale, mais aussi à l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

(4) La neutralisation du territoire de Moresnet, dit Moresnet-Neutre, n'existe plus. De même celle du Congo belge, article 32 du Traité de Versailles.

la Suisse? N'est-elle pas entrée neutre dans la Société des Nations. N'y a-t-il pas là un précédent?

D'abord peut-on bien parler de neutralité quand il s'agit de la Suisse? Sans doute, elle se trouve libérée de toute obligation militaire prévue par l'article 16, alinéa 2, mais, d'après les termes du memorandum envoyé par la Suisse à la S.D.N., le Conseil Fédéral n'a pas estimé contraire à sa neutralité de souscrire aux mesures économiques et financières prévues par l'article 16 du Pacte, alinéa 3. Et le Conseil de la S.D.N. décida que « l'action économique proposée par la Suisse suffisait pour son accession au Pacte. » Selon M. Emile Borel (5), « il s'agit ici de mesures économiques et financières auxquelles, pour la plupart, la Suisse participera sans sortir des limites d'une neutralité même comprise dans un sens très large. » Nous croyons au contraire avec M. Stanoyé Stonich (6) que la Suisse a renoncé partiellement à sa neutralité puisqu'elle serait tenue, en cas d'action collective, à participer au blocus commercial avec d'autres membres de la Société contre l'Etat en rupture du Pacte. » Le caractère économique des sanctions n'ôte rien à celles-ci de leur nature coercitive. Il y a donc une simple dispense accordée par la S.D.N. à la Suisse de certaines obligations internationales (7). Mais on ne saurait dire que la Suisse a gardé sa neutralité.

De tout cela il résulte que la participation normale

(5) Borel, Op. Cit.

(6) Stanoyé Stonich : L'Admission dans la S. D. N., Th., Paris, 1938.

(7) La multiplication de ces dispenses n'aboutirait-elle pas, en définitive, en l'état actuel de la société, à être pour elle une cause de faiblesse en multipliant les charges de garantie de l'art. 10, sans que proportionnellement s'augmentent les forces nécessaires pour les remplir ?

du Saint-Siège comme Etat, à l'organisation des procédures pacifiques collectives et aux sanctions internationales apparaît ou problématique, ou impossible. En quoi consiste donc cette personnalité internationale reconnue au Saint-Siège par le Traité du Latran en ce qui concerne l'organisation de la paix?

II

L'article 24 du Traité prescrit moins les conditions d'entrée du Saint-Siège dans les réunions internationales en tant qu'Etat ordinaire que les conditions d'une collaboration éventuelle entre puissances également souveraines dans leur domaine international respectif.

Le Saint-Siège affirme son droit d'intervenir en matière de paix, en qualité de souverain spirituel, dans cette proposition incidente de l'article 24 « se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance spirituelle. »

Il fait ainsi reconnaître son droit d'intervenir de lui-même, en toute indépendance, en vue du maintien de la paix, au cas où il serait préférable qu'il n'entre dans aucune institution publique. Nous allons montrer qu'en tant que souverain spirituel le Saint-Siège peut exercer la médiation et l'arbitrage et qu'il ne saurait rester neutre dans les conflits.

La médiation et l'arbitrage peuvent en effet, de l'aveu même du Pacte, être exercés en dehors de la Société des Nations. Les parties en cause pourraient donc juridiquement faire appel au Saint-Siège pour régler leurs différends, à supposer même qu'il ne soit pas devenu un Etat, mais à plus forte raison maintenant qu'il est souverain temporel.

Le cas n'est pas hypothétique. Le 17 mars 1885, un

Protocole fut signé entre l'Espagne et l'Allemagne au sujet des îles Caroline et Palaos. La souveraineté politique de l'Espagne était reconnue sur les deux archipels, d'importants privilèges étaient accordés aux sujets allemands. Il s'agissait, suivant les termes mêmes du dit protocole, d'une médiation acceptée par eux de S. S. le Pape ». La médiation réussit fort bien puisque l'accord fut signé, « considérant les propositions que S. S. a faites pour servir de base à leur entente » et « conformément aux dispositions de l'Auguste médiateur ».

De même, le Statut de la Cour Arbitrale Permanente et certains traités d'arbitrage laissent encore aux Etats le choix de leur arbitre.

Le statut de 1899 et même celui de 1907 n'établissait pas pour les puissances l'obligation de se présenter devant la Cour et leur laissait toute liberté pour la constituer. L'article 13, alinéa 3 du Pacte dit que la Cour d'Arbitrage devant laquelle les parties se rendront sera « la Cour désignée par les parties ».

Le cas d'un arbitrage pontifical s'est présenté en 1909 et 1910 dans un conflit entre la Bolivie, le Brésil et le Pérou au sujet de la domination politique sur le territoire de l'Acre, situé entre le Brésil et la Bolivie. Le statut en avait été fixé par le Traité de Petropolis, en 1903 mais son application suscitait des difficultés à cause de l'enchevêtrement de la population et des intérêts. Deux tribunaux d'arbitrage furent constitués: l'un, comprenant un nombre égal de délégués brésiliens et de délégués boliviens — l'autre, comprenant un nombre égal de délégués brésiliens et de délégués péruviens. La présidence fut offerte au Pape Pie X représenté par Mgr Alessandro Bavona, délégué apostolique pour la Boli-

vie et le Pérou et nonce apostolique au Brésil. Les deux sentences arbitrales prononcées au nom de Pie X devinrent le Traité du 8 septembre 1909 entre le Brésil et le Pérou et le Traité du 12 août 1910 entre le Brésil et la Bolivie.

Le récent traité, entre l'Espagne et le Pérou spécifie dans son article 3 que (8) n'importe quel différend entre les deux pays sera soumis à l'arbitrage exclusif du Saint-Père ou de la personne que Sa Sainteté désignera dans ce but comme son représentant.

Le professeur de droit, José M. Gonzalez de Echavarri, recteur de l'Université de Valladolid, apprécie ainsi ce traité. Il « revêt un caractère particulièrement important du fait qu'il ne décrète pas le choix du Pontife romain comme arbitre à l'occasion d'une controverse spéciale... Le Pape devient arbitre permanent. »

« La Cour désignée par les Partis » selon l'art. 13 du Parti serait donc exclusivement le Saint-Siège pour l'Espagne dans ses rapports avec le Pérou. Ce traité va d'ailleurs beaucoup plus loin que le Pacte puisque ce sont tous les différends qui seront soumis — *exclusivement* à l'arbitrage et non à la médiation — et *seulement* à l'arbitrage du Pape.

Soulignons que l'arbitrage est une solution juridique et non pas seulement politique des conflits internationaux. La puissance spirituelle dont le Saint-Siège s'est réservé l'exercice dans chaque cas par l'art. 24 du Traité du Latran est donc officiellement reconnue par deux Etats comme suffisantes à fonder sa souveraineté dans l'ordre international. Ceci se déduisait déjà de l'art. 24. Le Saint-Siège en ce qui concerne sa souve-

(8) *La Croix*, 22 janvier 1930, page 1.

raineté dans l'ordre international déclare, etc. » La position de cette incidente en tête de la phrase montre bien que le Pape considère que non seulement sa participation aux réunions internationales mais l'exercice de sa puissance spirituelle en chaque cas fait partie de sa souveraineté internationale.

De plus, l'exercice de sa puissance spirituelle contraint le Saint-Siège à ne pas rester neutre dans les conflits, même politiques, si la morale et le droit naturel se trouvent violés.

« Le Pontife Romain (9) a été constitué par Dieu comme l'interprète et le vengeur de la loi éternelle. Avant tous les autres, il lui appartient de proclamer qu'à personne et sous aucun prétexte il n'est permis de violer la justice. Et nous le proclamons très ouvertement et nous frappons de notre réprobation n'importe quelle violation de droit, en quelque lieu qu'elle ait été commise. »

C'est ainsi que le Pape Benoît XV, au cours de la guerre de 1914, affirmait le droit du Saint-Siège de prendre parti dans les conflits au nom de sa souveraineté spirituelle internationale. N'est-ce pas l'application du principe du traitement différentiel, qui est à la base du pacte, mais, cette fois, au nom d'une doctrine ?

Le Saint-Siège essaya aussi d'adoucir les cruautés de la guerre et d'y introduire des mesures d'humanité, par exemple, une trêve à l'occasion de la fête de Noël, en 1914, l'échange des prisonniers reconnus impropres en raison de leurs blessures à porter les armes, etc... Il

(9) Yves de la Brière : Organisation Internationale et Papauté souveraine.

faisait respecter les lois de la guerre et, déjà, non seulement « encourageait et favorisait, mais réalisait des initiatives destinées à l'amélioration de la santé, la défense contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde. » (Article 25 du pacte.)

Nous pouvons d'autant mieux affirmer qu'en matière d'organisation de la paix, le Saint-Siège, en tant que puissance spirituelle, peut être considéré comme analogue à la Société des Nations elle-même, qu'en 1917 il posa à l'avance les principes d'où devait sortir le Pacte.

« Tout d'abord, disait-il dans son « message », le point fondamental doit être qu'à la force matérielle des armes soit substituée la force du droit. » D'où il déduisait les trois conséquences suivantes :

1° La réduction générale et progressive des armements ;

2° L'institution de l'arbitrage obligatoire ;

3° L'institution de sanctions internationales.

C'était déjà la trilogie bien connue à Genève : Arbitrage, Sécurité, Désarmement.

Nous avons pris à dessein quelques exemples dans la période où le Saint-Siège n'était pas encore un Etat, afin de prouver que le droit de faire valoir sa puissance spirituelle, qui tient dans une incidente de l'article 24, constitue déjà une contribution efficace et positive du Saint-Siège à l'organisation de la paix et afin aussi de dégager le vrai type de puissance internationale supérieure aux Etats qui caractérise l'action de cette autorité spirituelle.

Etant admis que le cadre juridique de l'Etat du Saint-Siège recouvre une force internationale, on se rend compte que les conditions qu'il a mis à son entrée dans les institutions internationales sont justifiées.

Un Etat ordinaire, qui poserait des conditions analogues à celles de la Cité du Vatican à sa participation aux institutions internationales et aux sanctions, manifesterait un refus courtois, mais ferme. Pour le Saint-Siège, il n'en est pas ainsi. Etudions les cas de collaboration à l'œuvre de paix et la raison des conditions exorbitantes du droit international public qui doivent être réalisées pour que cette collaboration puisse exister.

Dans quel cas aura-t-elle lieu? Nous avons vu que l'entrée du Saint-Siège, une fois pour toutes, dans la S.D.N., dans la C.P.J.I., dans la Cour Arbitrale Permanente, nous paraît écartée. Au contraire, une collaboration limitée à certains objectifs et pour un temps déterminé d'avance, d'un commun accord, serait possible. Les Etats feraient peut-être l'unanimité pour réclamer l'intervention du Saint-Siège si la solution de leurs différends était pour une grande partie entre ses mains, par exemple dans la question des Lieux Saints, des minorités religieuses, etc...; ou bien encore s'ils n'arrivaient pas à s'entendre entre eux sur un point donné; au cas, par exemple, où le Conseil échouerait dans une médiation ou même la Cour Arbitrale Permanente dans un arbitrage. Il est évident que cette unanimité des Etats n'existerait que dans une période de crise. Par conséquent l'intervention du Saint-Siège ne saurait être que passagère.

Nous avons énoncé la vraie raison qui justifie les conditions posées par le Saint-Siège à son entrée dans les institutions internationales quand nous avons dit que le Saint-Siège n'apportait pas à l'organisation de la paix une collaboration analogue à celle d'un Etat, mais à celle de la Société des Nations elle-même.

Ceci est tellement vrai qu'à la différence des Etats

qui, eux, peuvent être déférés devant les tribunaux, le Saint-Siège, puissance internationale, n'y consentirait jamais. Les autres Etats sont juges, mais aussi parties ; le Saint-Siège ne saurait être que juge et non partie.

Le Saint-Siège peut-il être partie devant une juridiction internationale ?

Aucun texte du Traité du Latran ne résout en effet directement cette question. L'article 24 énonce les cas exceptionnels où il pourrait être juge, médiateur ou arbitre, puisqu'il parle des compétitions temporelles entre les « autres » Etats, mais il ne donne pas de solutions au cas de différends entre lui-même (le Saint-Siège) et ces « autres » Etats.

Que faut-il penser de ce silence ?

Ou bien on peut en déduire que le Saint-Siège n'a entendu limiter que sa capacité d'être juge, mais qu'il se réserve dans son intégralité le droit de se présenter comme partie devant la Cour permanente de Justice internationale, pourvu qu'il remplisse les conditions prévues par le droit. L'Etat de la Cité du Vatican serait soumis au droit commun, l'article 24 y serait dérogatoire. On devrait s'en tenir aux seules exceptions qu'il prévoit expressément.

Ou bien on peut dire : si le Saint-Siège ne peut être juge qu'à des conditions restrictives, *a fortiori* il ne peut être partie. En effet, l'appel unanime des parties, nécessaire pour l'accès du Saint-Siège comme juge, prouve qu'il entend respecter la souveraineté des Etats. N'est-il pas à penser, qu'en retour, il entend sauvegarder la sienne et, donc, ne se soumettre, comme partie, à aucune juridiction.

Il nous faut éliminer l'hypothèse de l'accès du Saint-Siège comme partie à une juridiction internationale,

à cause de la nature très spéciale de l'Etat du Saint-Siège et de ses rapports avec les Etats.

Cet Etat, nous le prouverons tout au cours de cette thèse, n'existe qu'en vue de la souveraineté spirituelle et participe de la qualité absolue de celle-ci.

Il nous faut donc, en vertu du texte de l'article 24, admettre que le Saint-Siège n'intervient qu'exceptionnellement, en qualité de juge et selon l'esprit du traité du Latran ; que jamais, par contre, il ne pourrait être partie devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Mais alors, au cas de conflit d'ordre strictement juridique entre le Saint-Siège et l'Italie, seule la force les départagera ? Force morale du côté du Saint-Siège, force matérielle du côté de l'Italie.

Il est certain que les différends entre le Saint-Siège et les Etats doivent être résolus suivant le droit. Ils devront être portés devant une Commission de jurisconsultes exclusivement choisis par les parties à cause de leur compétence juridique, plutôt qu'en raison de leurs qualités diplomatiques.

Le mode exclusivement bi-latéral suivant lequel a été résolue la question romaine semble confirmer cette manière de voir. La manière dont le traité a été conclu et son interprétation ne doivent-elles pas être solidaires ?

Les conditions dans lesquelles il entend collaborer sont aussi exceptionnelles que la collaboration qu'il apporte et ceci est heureux. Si les parties en litige n'étaient pas d'accord pour s'en remettre à ce juge, l'intervention du Saint-Siège ne servirait qu'à augmenter les discordes entre Etats et ne profiterait ni à la cause de la paix, ni à celle des institutions internationales, ni à celle du Saint-Siège. Il faut donc consi-

dérer cet accès dans les institutions internationales, non comme impossible, mais comme intermittent, comme un service rendu de temps en temps à la cause de la paix.

En vue de cette éventuelle collaboration, le Saint-Siège a cherché un cadre juridique dans lequel il puisse rentrer et, faute de mieux, il a pris celui de l'Etat. Sa position vis-à-vis de la Société des Nations est celle d'un Etat non membre collaborant avec elle.

Mais, alors, n'y a-t-il pas contradiction entre la neutralité de cet Etat contraire au Pacte de la Société des Nations, et la nature du Saint-Siège, analogue à cette dernière en tant que pouvoir international ?

Il n'y a pas contradiction si l'on part du principe que l'Etat du Saint-Siège n'existe qu'en vue de sa souveraineté spirituelle internationale. Cette neutralité (9) est un des grands avantages que le Saint-Siège a retiré du Traité du Latran. Ayant réduit au minimum tous les moyens matériels nécessaires à l'exercice de sa mission spirituelle, se condamnant par avance et par l'exiguïté de ses ressources et par sa propre volonté à s'écarter des compétitions temporelles, le Pape n'apparaîtra plus que comme souverain de l'Eglise catholique et ne devra plus son prestige international qu'à la puissance spirituelle dont il dispose.

Par le fait même, les Etats se tourneront plus facilement, et sans arrière-pensée politique vers lui. Son indépendance matérielle, créée par l'Etat du Vatican, se complète harmonieusement par son indépendance politique créée par sa neutralité.

(9) Si l'Etat du Vatican avait été plus important il lui eût été difficile d'obtenir cette reconnaissance.

D'un autre côté, cette sujétion totale, cette incorporation de l'Etat du Vatican au Saint-Siège, puissance internationale, explique l'absence de garanties.

Les commentaires du Traité ont montré que le Saint-Siège n'entendait à aucun prix voir garantir juridiquement son Etat, précisément sans doute à cause de l'immixtion qui pourrait en résulter de la part de ou des puissances garantes. Autrefois, la puissance neutre à l'état permanent demandait en effet aux autres Etats, surtout à ceux qui l'environnaient, de s'engager à lui conserver sa neutralité. La puissance garante demandait à la puissance garantie de ne rien faire qui compromette sa neutralité, et, à ce titre, avait un certain droit de contrôle intérieur. On s'explique par là que le Saint-Siège ait refusé toute garantie de l'Italie. Mais il y a aussi la garantie internationale de la Société des Nations, article 10. Sans en faire partie, le Saint-Siège pourrait chercher à se le faire accorder. Il ne fera sans doute aucune démarche dans ce sens.

Dans son discours où il répondait au corps diplomatique, Pie XI distinguait seulement entre la garantie juridique et la garantie morale. La garantie juridique, il la rejetait au sens de défense contre l'insolvable, croyant à la parfaite loyauté, à la persévérante et pleine bonne volonté de ceux qui se sont montrés prêts et désireux de traiter avec nous. Il ajoutait : « Si la garantie doit signifier tutelle, nous pouvons encore moins accepter une garantie ayant un tel sens. » Il en convenait d'ailleurs. « ...Tandis qu'on ne peut pas parler de garantie juridique, on peut bien parler de garantie morale... la garantie diplomatique... il y en a une autre, c'est ce grand et important plébiscite, non seulement

de l'Italie, mais du monde entier. » A quoi *Le Temps* ajoutait « qu'on ne voit guère la portée de cette nouvelle garantie au point de vue du droit. »

L'*Osservatore Romano*, de son côté, dans son article du 20 février 1929, voyait ainsi la portée juridique de cette absence de garantie : « Le petit Etat pontifical est déjà international, il est neutre par nature et non pas en vertu de garanties internationales, nécessaires par contre pour établir la souveraineté, l'indépendance et la neutralité des petits Etats. »

Le Saint-Siège refuse toute garantie car son Etat est neutre par nature, c'est-à-dire que c'est sa destination spirituelle, c'est le fait pour lui d'être le support temporel d'une souveraineté spirituelle internationale qui est à la fois la raison d'être et la garantie de sa neutralité.

La Société des Nations, de qui émane certaines garanties internationales (article 10), n'a pas davantage besoin pour elle-même ni de ces garanties dont elle est la source, ni de celles des Etats puisqu'elle leur est supérieure.

D'ailleurs, au cas d'une collaboration entre le Saint-Siège et les institutions internationales, si cette neutralité était mise en avant pour empêcher le Saint-Siège de faire partie de la S.D.N., il pourrait être répondu à cette objection que les engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix ne sont pas considérés comme incompatibles avec les dispositions du présent pacte. » Art. 21 du Pacte.

Il est donc impossible d'expliquer l'étendue et les limites de la capacité du Saint-Siège en matière d'organisation internationale de la paix en lui appliquant

purement et simplement les règles des autres Etats. Son rôle purement passif, en tant qu'Etat, est la condition de son action comme souverain international analogue à la Société des Nations.

CHAPITRE II

TRAITÉS ET CONCORDATS

Le traité politique du Latran contient dans son article 24 le statut du Saint-Siège en ce qui concerne sa contribution à l'organisation de la paix. Nous verrons que l'article 12 spécifie formellement que le nouvel Etat possède le droit de légation actif et passif. Au contraire, aucun article ne dit expressément qu'il a le droit de conclure des traités. Il faut cependant l'admettre puisqu'il a déjà conclu le traité politique lui-même. Et puis, ce droit ne constitue-t-il pas un élément essentiel de la personnalité internationale ? Sans lui, un Etat serait, en temps de paix, inexistant vis-à-vis des autres, comme devant la communauté internationale. Car, le droit de légation lui-même n'a-t-il pas pour but de faciliter la conclusion de traités et d'accords entre nations ? Dans une première partie, nous examinerons le droit de conclure des traités. Question complexe : car, du fait de l'existence de la S.D.N., les traités tendent à tirer leur valeur obligatoire non pas seulement de l'accord de deux volontés, mais de leur conformité avec le droit objectif, dont la S.D.N. est l'affirmation. De plus, le domaine des traités tend à se restreindre par suite de l'apparition

progressive d'une législation internationale s'imposant aux Etats.

Puisque le Traité du Latran n'a pas consacré à ce droit un texte spécial, nous le prendrons dans son ensemble afin de décrire l'attitude juridique du nouvel Etat vis-à-vis des traités et de dégager les problèmes qu'elle pose.

Ensuite, nous en chercherons la solution et nous nous demanderons, en étudiant les Concordats, si l'exercice de sa puissance spirituelle n'est pas la majeure partie de la substance même et, en tous cas, l'unique raison d'être, de ce droit de traiter qui appartient au Saint-Siège.

I

Nous examinerons la position du nouvel Etat par rapport aux traités et conventions et à la législation internationale.

En ce qui concerne les traités, une première constatation s'impose : le nouvel Etat exercera cette prérogative essentielle de la souveraineté dans des conditions très spéciales.

En effet, l'article 24, alinéa 2, qui prévoit sa neutralité permanente, lui interdit explicitement d'entrer dans un traité d'alliance offensive ou défensive. Et voilà l'Italie rassurée, si tant est qu'elle eut jamais besoin de l'être. Il ne peut pas davantage garantir la neutralité d'un autre Etat, parce qu'il s'engagerait, non seulement à la respecter, mais à la faire respecter.

La neutralité est contraire à l'esprit et à la lettre du Pacte, et les alliances sont condamnées à l'avenir par l'article 20 du Covenant qui « abroge toutes obligations

ou ententes *inter se*, incompatibles avec ses termes. » D'après Lord Cecil, il faut d'ailleurs distinguer entre alliances offensives et défensives. Il considère ces dernières comme seules permises. Mais le critérium est bien difficile à établir en fait. En tous cas, la renonciation aux traités d'alliance ne saurait être reprochée au Saint-Siège puisqu'elle est tout à fait dans le sens de l'évolution actuelle du droit international.

Toutes ces restrictions au droit de conclure des traités sont en germe dans le même article 24, alinéa 1 : « Le Saint-Siège déclare qu'il veut demeurer étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats... » Il renonce, par le fait, même à tous les traités qui pourraient l'y faire participer. D'un autre côté, en ce qui concerne les compétitions temporelles, où il serait lui-même intéressé, le seul traité important, à jamais conclu par le Saint-Siège avec les Etats, paraît avoir été celui qu'il a passé avec l'Italie et par lequel il a fait reconnaître sa souveraineté temporelle. Mais, comme par le même traité, selon l'article 26, le « Saint-Siège déclare définitivement et irrévocablement résolue la question romaine », sans doute certaines conventions d'ordre économique, pourront être conclues entre l'Italie et l'Etat du Vatican, mais, d'une façon générale, on peut dire que le Traité du Latran est le premier et le dernier traité d'ordre proprement politique et territorial conclu par le Saint-Siège. Au reste, comment cet Etat minuscule pourrait-il entrer en conflit d'ordre temporel avec les autres Etats ?

Mais cet unique traité n'aurait-il pas dû, suivant l'article 18 du Pacte, être enregistré par la Société des Nations ? Sans doute il s'agit là d'une simple formalité, mais qui a son importance, puisque, en principe, le

caractère obligatoire de « tout traité ou engagement international » est suspendu à son exécution.

C'est-à-dire qu'en cas de manquement de l'une des parties, la plainte de l'autre ne serait pas recevable devant la S.D.N. si le traité n'est pas enregistré.

Deux objections peuvent s'élever contre la nécessité de l'enregistrement :

D'abord le traité du Latran consacre la reconnaissance d'un Etat. On peut soutenir (1) que l'acte juridique par lequel un Etat en reconnaît un autre ne constitue pas un traité international conclu avec cet Etat dans le sens de l'article 18 parce que c'est un acte purement unilatéral. Il ne serait donc pas soumis à l'enregistrement. N'est-ce pas le cas du Traité du Latran par lequel l'Italie a reconnu l'Etat de la Cité du Vatican ? Pour nous, au contraire, si tous les traités doivent être soumis à l'enregistrement de la S.D.N., *a fortiori* ceux ayant pour but la reconnaissance d'un Etat, car ce sont les plus importants de tous puisqu'ils sont la source de tous ceux qui suivront.

L'autre objection, c'est que seule l'Italie fait partie de la Société des Nations et non pas le Saint-Siège. Or, seuls, objectera-t-on, les membres de la Société sont tenus à l'obligation d'enregistrer leurs traités, puisque celle-ci résulte du Pacte. Si un traité conclu entre l'Etat membre et un Etat non membre n'est pas présenté à la ratification, aucune sanction de non validité ne devrait être invoquée contre le contractant non membre : il n'a pas accepté l'obligation, il n'est pas tenu de s'y soumettre.

(1) *Revue de droit international et de législation comparée*, 1926, p. 698, Jean Lambiris : L'enregistrement des traités.

Or, pour nous, l'article 18 du Pacte est formel: tout traité conclu à l'avenir par un membre de la Société, etc... Ce texte autorise, semble-t-il, une interprétation extensive.

Nous n'avons donc aucune raison pour éliminer ce cas où la S.D.N. existe vis-à-vis de ceux-là même qui n'en font point partie.

Or, l'Italie n'a pas fait enregistrer son traité avec la Cité du Vatican. En ce qui concerne le droit de conclure des traités destinés à régler des compétitions temporelles, il est spécialement remarquable que la capacité du Saint-Siège soit devenue purement théorique au moment même où elle s'affirmait avec une vigueur peu commune. En effet, bien que l'Italie soit membre de la S.D.N., il a été convenu, au moins tacitement entre les contractants, que le Pacte du Latran ne serait pas enregistré par le secrétariat, et vaudrait uniquement en vertu de l'accord de leurs deux volontés, ce qui paraît exorbitant du droit international actuel. Le Saint-Siège, lorsqu'il a exercé son droit de conclure des traités, l'a appliqué selon la conception juridique antérieure à la Société des Nations.

Quant aux conventions internationales, ce n'est pas un problème à proprement parler juridique qui se pose. Le droit de l'Etat du Vatican à les conclure ne saurait être mis en doute. Du fait qu'il est un Etat, toutes les conventions administratives lui sont possibles. Leur caractère technique n'est pas incompatible avec l'article 24 du traité politique du Latran. Ce texte doit s'interpréter de la façon suivante :

1° Intervention exceptionnelle du Saint-Siège, mais

seulement quand il s'agira de réunions internationales chargées de régler des conflits ;

2° Droit intégral d'intervention dans l'organisation des services publics internationaux.

Il est certain que, malgré son caractère économique, la réunion du Comité des experts qui a précédé la conférence de La Haye a revêtu un caractère de compétition politique de premier plan que ne présente pas une conférence de Genève sur les voies de communication où l'on traite seulement de questions comme l'emploi réciproque du matériel roulant, les rapports entre le chemin de fer et ses usagers, etc...

Si le Saint-Siège, en tant qu'Etat de la Cité du Vatican, se trouve exclu des traités militaires et politiques, nous croyons, par contre, qu'il peut adhérer aux conventions entre Etats tendant au développement du droit administratif international. C'est là un des résultats les plus substantiels du Traité du Latran. D'ailleurs, en fait, le nouvel Etat ou se trouvera amené à exercer ce droit, ou il l'exerce déjà. Ainsi (2) il a conclu avec l'Italie une convention postale. Il adhérera sans doute un jour ou l'autre à l'union postale universelle.

On se préoccupe à Rome, grâce à la générosité américaine, de l'installation d'un des plus formidables postes de T.S.F. du monde entier dans la Cité du Vatican. Cela posera des problèmes juridiques qui se résoudreont par des conventions.

En effet, le Congrès juridique international, réuni à Paris en 1928, a soulevé les questions posées à tout Etat dans l'exercice de sa souveraineté en matière de T.S.F.

(2) *La Croix*, 3 août 1929, p. 1.

Il a affirmé la nécessité (3) de « donner à la libre transmission des communications radio-électriques toutes les garanties de sécurité et de continuité compatibles avec l'exercice de la souveraineté des Etats. » C'est le principe qui domine les vœux qu'il a formulés.

Déjà, la conférence diplomatique de Berne, comme de Washington, en 1927, s'était saisie des questions juridiques posées par le développement de la T.S.F. Celle de Prague, en 1929, a procédé à la répartition des ondes entre les Etats.

Distribution des ondes, limitation conventionnelle d'interruption de leur passage, nécessité de ne pas troubler l'exploitation des stations radio-électriques dans les autres Etats, etc..., tous ces cas constitueront pour le nouvel Etat autant de droits à affirmer que de devoirs à connaître et à pratiquer. En raison de l'importance de la T.S.F. dans l'Etat du Vatican, il ne lui sera guère pos-

(3) Le congrès juridique international de la T. S. F., compte rendu officiel.

Voici les principes qui furent alors posés :

1° Chaque Etat a le droit de régler l'établissement et le fonctionnement de toute station radio-électrique située sur son territoire ;

2° Sous réserve des limitations conventionnelles, d'interrompre le passage des ondes radio-électriques sur son territoire toutes les fois que la sauvegarde des intérêts essentiels, de ceux de la défense nationale ou l'accomplissement de ses devoirs internationaux l'exigent ;

3° L'exploitation des stations radio-électriques dans un Etat doit être organisée de façon qu'il n'en résulte, dans la mesure des possibilités techniques, aucun trouble pour le même service d'un autre Etat ;

4° Si, dans un Etat, il est apporté un trouble, même involontaire, dû aux émissions d'un autre Etat, celui-ci aura le droit d'en référer au Bureau International de l'Union Télégraphique de Berne et notamment pourra établir dans la zone troublée le libre passage des ondes électriques.

sible, ni même utile de laisser s'élaborer en dehors de lui ces conventions internationales qui la régissent.

Jusque là, le problème des communications internationales ne s'était jamais posé au Saint-Siège, sur le terrain juridique. La situation était extrêmement claire : c'étaient les conventions internationales de transit ratifiées par l'Italie qui régissaient le Vatican, puisque ce dernier en faisait partie intégrante. A présent, les chemins de fer sortant du Vatican, puis de l'Italie, se trouveront sous le coup du droit international. De nombreuses et importantes questions seront ainsi posées au nouvel Etat, par exemple celui de la traversée des territoires (4). Il sera intéressé à la solution qu'ils ont reçue spécialement dans la convention de Barcelone de 1921.

Le Saint-Siège n'a pas obtenu, ni peut-être même demandé à l'Italie la bande de territoire qui lui eût permis d'avoir un port de mer. Le problème de l'accès à la mer continue donc à attendre une solution. Sa situation est analogue à celle de beaucoup d'autres Etats tels que la Suisse, l'Autriche, la Hongrie (5). « La position géographique de beaucoup d'Etats de l'Europe nouvelle,

(4) Cette convention de Barcelone préconisait la liberté absolue en cette matière. Voici, en effet, l'article I du Traité qui y fut élaboré :

« Seront considérés comme en transit à travers les territoires placés sous la souveraineté ou l'autorité de l'un quelconque des Etats contractants, les personnes, bagages, marchandises, ainsi que les navires, bateaux, voitures, wagons ou autres éléments de transport dont le trajet par lesdits territoires accomplis avec ou sans transbordement, avec ou sans mise en entrepôt, avec ou sans rupture de charge, avec ou sans changements de mode de transport, mais que la fraction d'un trajet total commence et devant être terminée en dehors des frontières de l'Etat à travers lequel le transit s'effectue. »

(5) Les communications internationales et le problème de la souveraineté de l'Etat, Th. Lausanne, 1927, par Pierre Chavan.

privés d'accès à la mer, exige une réglementation internationale du droit de passage à travers le territoire d'un Etat voisin. »

Voici comment la question fut présentée à Barcelone en 1921 : « De même que dans la plupart des législations existantes, un particulier qui, pour sortir de sa maison et atteindre la route, est obligé de traverser le domaine de son voisin, jouit d'une servitude de passage sur ce domaine, de même il importe qu'un Etat, dont les échanges doivent se faire ou sont pratiquement amenés à se faire par l'intermédiaire d'un Etat voisin, jouisse du droit de garantie de la libre traversée de ce territoire. » (6)

Du 15 novembre au 18 décembre 1923, une conférence s'est réunie à Genève et a voté à la fois une convention et un statut tendant à assurer ce droit de passage. L'ouverture de la convention est possible « à la signature de tout Etat représenté à la conférence de Genève, de tout membre de la S.D.N. et de tout Etat à qui le Conseil de la S.D.N. aura, à cet effet, communiqué un exemplaire de la présente convention. » Le Saint-Siège, puisqu'il est maintenant un Etat, sans faire partie de la S.D.N., pourrait recevoir un exemplaire de cette convention et cela suffirait à le faire bénéficier des avantages qui y sont inclus. En un mot, la capacité du Saint-Siège apparaît plus importante en cette matière, précisément parce que ces conventions ne sont pas

(6) Cette convention s'est bornée à assurer le libre transit dans le domaine des voies navigables et des voies ferrées sans l'étendre au transport par routes et aux lignes aériennes, cela tient à des difficultés douanières spéciales et à l'importance économique relativement restreintes des réseaux routiers, mais par là elle n'a pas supprimé des problèmes qui devront un jour ou l'autre être résolus.

d'ordre politique et qu'elles n'entraînent pas l'accès dans la Société des Nations, sauvegardant la souveraineté absolue des Etats, puisque à tout moment ils sont libres d'y adhérer ou de s'en retirer.

Quels problèmes ces conventions posent-elles donc si elles sont l'exercice normal d'un droit étatique ?

1° Pratiquement, le Vatican accédera à toutes les conventions internationales alors que son droit de conclure des traités politiques apparaît presque borné. C'est donc qu'il attache plus de prix à ces conventions qu'à ces traités politiques. Les autres Etats, au contraire, considèrent avec raison que l'élément important de leur droit de conclure les traités, ce sont les traités politiques, puisqu'ils sont pour eux les moyens d'entrer dans la grande politique internationale. Pourquoi le nouvel Etat semble-t-il agir à l'inverse des autres ?

2° Il est certain que, par exemple, dans une convention sur la répartition des ondes radio-électriques qu'elle que soit la part faite au Vatican, elle sera très supérieure à celle d'Etats de grandeur similaire s'il en existait.

Pourquoi cette disproportion ?

Tels sont les deux problèmes d'ordre pratique qui se posent à propos de l'exercice normal du droit de passer des conventions.

Si la Société des Nations contrôle les traités, elle n'est pas encore reconnue comme législateur international. Une législation peut être internationale en vertu d'un accord entre toutes les puissances. Dans ce cas, elle laisse intact le pouvoir législatif de chaque Etat. Elle peut l'être encore parce qu'elle émane d'une autorité internationale s'imposant aux Etats. Ce serait le cas de

la Société des Nations si elle possédait les prérogatives de souveraineté qui lui conféreraient ce droit.

La tentative la plus rapprochée d'une législation internationale a été réalisée dans le domaine social par l'Organisation Internationale du Travail. Il n'est pas nécessaire que les conventions internationales du travail soient votées à l'unanimité. Il suffit qu'elles réunissent les deux tiers de la Conférence Internationale pour que, automatiquement, soit imposée à tous les autres l'obligation ainsi définie par l'article 405, paragraphe 5, partie XIII du Traité :

« Chacun des membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an (7), à partir de la clôture de la session de la Conférence... le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière en vue de la transformer en loi ou de prendre les mesures d'un autre ordre. »

Ce n'est donc pas encore une véritable législation, ainsi que l'aurait désiré, en 1919, la « Charte de Berne » qui aurait voulu voir revêtir les décisions de la conférence de la « force légale internationale » (8).

Cette simple obligation (9) de soumettre les décisions de la Conférence Internationale du Travail aux autorités compétentes, est loin de répondre à la constitution idéale de la communauté internationale, sous le régime

(7) Si, par suite des circonstances exceptionnelles, il est impossible d'y procéder dans le délai d'un an, il peut être prolongé, mais jamais au-delà de 18 mois après la clôture de la Conférence.

(8) L'Italie à la Commission de Législation Internationale demandait que, sauf recours devant la Société des Nations d'un gouvernement, les conventions soient exécutoires pour tous les Etats dans le délai d'un an.

(9) La ratification des conventions internationales du travail, Teltsik, R. I. T., 1928, déc., p. 746.

de laquelle les règles élaborées par un organe législatif international s'appliqueraient directement aux individus sans l'intermédiaire des Etats.

Il s'agit tout de même d'une innovation remarquable, car si les gouvernements ne sont pas toujours obligés d'accepter les résultats de négociations engagées en vue d'une convention ordinaire, ils ne sont pas toujours tenus de la soumettre à l'approbation de l'organe qui, constitutionnellement, a qualité pour ratifier. Ils peuvent proposer des modifications, suppressions ou réserves. En ce qui concerne des projets de conventions, ils doivent les proposer à la ratification, tous, sous leur forme authentique, sans modifications, suppressions ou réserves.

Cette obligation est caractéristique de la nouvelle procédure législative. Il faut ensuite une décision de l'autorité compétente — l'acte de ratification — communication de la ratification au secrétariat général et enregistrement de la convention ratifiée (10). Nous sommes ainsi devant une législation dont l'acceptation ne s'impose pas impérativement à l'Etat, mais que les Etats sont obligés de présenter à la ratification ou au rejet de leurs Parlements.

Or, en admettant que se développe de plus en plus des autorités analogues à la Conférence Internationale du Travail, et que celles-ci soient munies de pouvoirs plus étendus sur les Etats, la Cité du Vatican ne saurait se soumettre à aucune de ces lois internationales ni à un contrôle quel qu'il soit de son statut intérieur.

Pourtant, ainsi que les autres conventions, les con-

(10) Toute convention ratifiée l'est pour 10 ans et depuis l'an dernier (rapport Thomas 1929, p. 19), les Etats qui, au bout de 10 ans ne feront pas usage de la dénonciation seront liés par un nouveau délai.

ventions du travail ne mettent en jeu à proprement parler des compétitions temporelles, dira-t-on. Ceci est discutable au moins actuellement, puisque les conventions internationales du travail doivent être discutées par les Parlements et qu'elles sont souvent l'enjeu politique des partis. Exemple : la convention sur les huit heures.

En tous cas, ces questions sociales ne se posent pas à l'Etat minuscule du Vatican. Le cardinal Gasparri ne disait-il pas, en parlant de la solution éventuelle de la question romaine, qu'il ne voulait pas être amené à intervenir dans une grève de tramway ?

Enfin, le caractère absolu de l'Etat qui ressort du traité, est certainement incompatible avec l'admission par le Saint-Siège d'une législation internationale réglant du dehors l'organisation intérieure de son Etat. Mais, par le fait même, le nouvel Etat ne se met-il pas à l'écart de l'évolution du droit international ?

A la fin de cette première partie, cet Etat du Vatican pose pour nous les problèmes suivants :

D'une part, en ce qui concerne le droit de passer des traités et conventions, le traité du Latran nous semblait le premier et le dernier traité politique à régler des compétitions d'ordre temporel. Traité soustrait d'ailleurs au contrôle que le droit international tend à établir sur eux. Au contraire, le nouvel Etat passera de nombreuses conventions qui lui sont nécessaires. En tous cas, il n'a agi et n'agira qu'en vertu de sa souveraineté absolue.

La législation internationale du travail, comme toutes celles qui pourront se créer à l'avenir, laisseront en marge le nouvel Etat. Comment expliquer une capacité si limitée ? Comment expliquer surtout que ce traité,

qui devait faire rentrer le Saint-Siège dans le droit international contemporain, le soustrait pratiquement à l'action des organismes législatifs de la vie internationale ?

II

La solution à toutes ces questions est entièrement contenue dans l'affirmation suivante: le Saint-Siège a entendu, par ce Traité, s'affirmer au titre d'Etat comme puissance internationale indépendante de la Société des Nations mais analogue à elle. Là encore, il n'a utilisé la personnalité étatique qu'en tant que celle-ci pouvait lui être utile à l'exercice de sa souveraineté spirituelle internationale. Il y a analogie entre l'exercice, par le Saint-Siège, de son pouvoir spirituel lorsqu'il traite avec les Etats dans le cadre de sa compétence, et les efforts de l'organisation internationale du travail en vue de promouvoir une législation sociale internationale. Ils ont rencontré tous deux les mêmes difficultés, la souveraineté absolue des Etats.

Jusqu'à la Société des Nations, le problème qui se posait à propos des concordats c'était celui de l'égalité des parties.

1° Le Pape, disait-on, n'est pas souverain et n'agit pas en tant que tel, en tous cas, mais en qualité de chef spirituel des sujets catholiques de l'Etat avec lequel il traite.

2° L'objet n'intéresse pas deux peuples différents. Il n'y est question que des matières d'ordre interne, ajoutait-on, telles que le règlement de la police des cultes dans ses rapports avec la Constitution et l'ordre public. Mais cette deuxième objection ne portait pas, car un traité peut très bien s'occuper de questions intérieures sans perdre son caractère international ; ainsi des trai-

tés concernant les étrangers, les droits à leur attribuer, les rapports avec les autorités et les juridictions locales, sont bien des traités internationaux quoiqu'ils touchent au droit public interne. La grosse objection, c'était la première : les concordats ne sont pas conclus entre des puissances étrangères.

L'égalité juridique étant le fondement des rapports internationaux existe sûrement quand il s'agit de relations entre deux Etats puisque la souveraineté est leur commun apanage. Du moment que dans les concordats il n'y avait pas deux Etats l'un en face de l'autre, la question se posait de savoir si l'égalité des parties était sauvegardée.

La doctrine était réduite alors ou bien à s'en tenir à la forme des concordats : Rédigés sous forme de traités, on les déclarait des traités *sui generis*; ce qui ne résolvait rien car les *genera* demandent à être définis — ou bien on considérait la forme comme négligeable et alors la question de leur nature se posait à nouveau.

On appliqua trop longtemps au droit international la plupart des concepts du droit privé : tout contrat qui ne réalisait pas l'égalité des parties était présumé nul. Or, cette égalité n'existant pas chez eux, faute de rentrer dans les catégories courantes du droit, les concordats furent exclus du droit international.

Certains en faisaient des privilèges de l'Etat.

L'égalité est rompue selon Hinschius (11) au profit de l'Etat « la théorie selon laquelle les Concordats sont des Contrats n'est pas admissible malgré qu'elle ait de nombreux partisans. Selon le droit public moderne, la législation de chaque Etat est omnipotente dans les limites du territoire. Les Eglises chrétiennes, en tant qu'elles

(11) Hinschius, Staat Skiche, p. 273.

existent à l'intérieur d'un Etat lui sont soumises comme les autres associations. » Ce ne sont pas des traités proprement dits (12) car le Pape ne les signe pas comme roi mais comme chef de l'Eglise, dit Nys... on leur applique seulement, par analogie, les principes relatifs aux traités... Ce ne sont que des réglementations temporaires faites d'un commun accord, des rapports entre l'Eglise et l'Etat sur les frontières où ceux-ci se meuvent et entrent fréquemment en conflit. En principe, l'Etat est tout aussi bien autorisé à régler seul ces questions et sans le concours de l'Eglise que l'est celle-ci à prendre des arrêtés religieux. Ce droit des deux parties ne se perd pas par les concordats.

L'égalité est rompue, selon certains canonistes, au profit de l'Eglise. C'est au moins l'avis de Roussel (13) qui invoque les textes de certains d'entre eux, les prétentions de l'Eglise qu'il trouve exprimées dans la Lettre de Grégoire VII à Hermann de Metz et la Bulle « *Unam Sanctam* » de Boniface VIII.

L'intérêt de la discussion c'est que si le concordat est un contrat à égalité des parties, l'abrogation doit se faire de façon bi-latérale, suivant le mode de dénonciation du droit des gens (14). S'il y a privilège de l'Eglise, les Concordats sont des conventions par lesquelles le Saint-Siège renonce à tel ou tel de ce qu'il considère comme ses droits, conventions qu'il s'engage à respecter tant que son intérêt le lui commande (15). S'il y a privilège de l'Etat, celui-ci est libre également de respecter ces conventions.

(12) Nys : Le Droit International et la Papauté, *R. D. I.*, p. 516.

(13) Roussel : Les Concordats en droit canonique, th. Paris, 1904.

(14) Bompard : Le Saint-Siège en Droit International, p. 58.

(15) Imbart-Latour : La Papauté en Droit International.

Il n'y a qu'accord temporaire entre l'Eglise et l'Etat sur des objets aussi bien du ressort de l'un que de l'autre. Ces deux puissances qui limitent volontiers leurs pouvoirs ne sauraient être liées en aucune façon dans les deux cas par les Concordats. Chacun en somme prend les obligations qu'il veut et s'en débarrasse comme il veut, c'est la négation du caractère obligatoire du Concordat.

Et dans cette théorie, le Concordat n'est pas évidemment un traité international, mais même pas un traité puisque la matière s'avoue rebelle à être régie suivant les règles du droit. Il y a en effet intervention du droit dans les relations entre les hommes à partir du jour où chacune des deux parties contractantes s'est sentie liée par la parole donnée — où le retrait de cette parole n'a pu s'opérer unilatéralement mais suivant une procédure prévue par les usages et les coutumes. Les théories sus-dites qui négligeaient la forme dans laquelle étaient rédigés les Concordats aboutissaient en somme, et presque nécessairement, à refouler les Concordats du droit international et du droit tout court.

A présent, le divorce entre la forme et le fond du Concordat subsiste. Tout semble le perpétuer. Les Concordats sont toujours conclus sous forme de traités alors qu'ils servent à promulguer une législation internationale. Bien plus, depuis les accords du Latran, le Saint-Siège étant devenu un Etat, il peut sembler au premier abord que tous les accords qu'il passe, y compris les Concordats, sont des traités. Pourtant aucun juriste ne distinguera jamais au point de vue de leur valeur entre les Concordats passés avant et après la signature des accords du Latran. Au fond, ils resteront aussi rebelles à la notion de traités entre Etats. En

fait, le Saint-Siège a mis sous l'étiquette de traité une réalité totalement différente de celle qui y est ordinairement incluse. Toutefois, selon l'actuel droit public moderne, il n'est plus admis comme au temps de Hinschius « que la législation de chaque Etat est omnipotente dans les limites du territoire ». Ce n'est pas à la Société des Nations, en tant que celle-ci habitue les Etats à une certaine discipline du droit de conclure les traités qu'il faut assimiler le Saint-Siège, nous verrons que c'est bien plutôt à des institutions comme l'Organisation Internationale du Travail qui tend à imposer aux Etats une même législation publique internationale, essayant de faire reconnaître et appliquer sa législation par les puissances séculières.

Il y a donc analogie à ce point de vue, entre l'O.I.T. et le Saint-Siège, avec cette différence que l'O.I.T. ne jouit pas encore des moyens juridiques de pression sur les Etats que possède le Saint-Siège. Il ne les soumet qu'à une obligation de présenter à leurs Parlements, dans un certain délai, les conventions votées — le Saint-Siège agit directement avec les Etats et traite avec eux en tant que puissance internationale.

L'introduction progressive d'une législation internationale du travail qui sera peut-être suivie d'une législation économique, retirait les Concordats de l'isolement où ils étaient en droit international et leur ôtait tout caractère exorbitant.

Malgré cette évolution du droit, les Concordats sont toujours des traités dans la forme. Nous allons voir que le droit positif tend lui-même à reconnaître maintenant cette souveraineté internationale du Saint-Siège au point de vue législatif et leur examen va nous montrer qu'il s'agit non pas d'un contrôle du Saint-Siège

sur la législation religieuse de l'Etat, mais d'une véritable législation internationale à laquelle on se réfère souvent purement et simplement.

Ce n'est pas sans raison que par exemple la Constitution polonaise du 17 mars 1921 traite différemment l'Eglise romaine et les autres Eglises.

Il y est dit, dans l'article 15 : « Les Eglises des minorités religieuses ainsi que les autres associations confessionnelles reconnues par la loi se gouvernent elles-mêmes... les rapports de l'Etat et de ces Eglises et Confessions seront établis par voie législative après entente préalable avec leur représentation légale. » Dans l'article 114, au contraire : « L'Eglise catholique romaine se gouverne par ses propres lois. Les rapports de l'Etat et de l'Eglise seront déterminés sur la base d'un Concordat avec le Saint-Siège qui devra être ratifié par la Diète. » Le Concordat, dans ce cas, n'est qu'une reconnaissance officielle, par l'Etat, des lois de l'Eglise. C'est donc qu'il la reconnaît comme une puissance internationale qui lui est supérieure.

Le Saint-Siège n'est pas non plus considéré en Allemagne comme un Etat étranger « suivant l'interprétation donnée à l'article 78 de la Constitution de Weimar. »

Selon cet article, dans son paragraphe 1 « le soin des relations avec les Etats étrangers est exclusivement affaire d'empire. » Dans son paragraphe 2 : « les intérêts dont le règlement ressortit de la législation des pays peut faire l'objet des traités entre les pays et les états étrangers... ces traités ont besoin de l'assentiment de l'empire ».

En fait, les autorités de l'Empire n'avaient élevé aucune objection contre le projet de Concordat que leur

avait communiqué, par courtoisie, le gouvernement bavarois. En droit, ce dernier avait soutenu avec énergie devant le Landtag la compétence propre de l'Etat de Bavière en la matière. Il se prévalait des travaux préparatoires de la Constitution d'Empire qui aurait exclu les conventions des pays avec le Saint-Siège du domaine d'application de l'article 78 ci-dessus, parag. 1. Ainsi la Curie romaine ne constitue pas un Etat étranger au sens du paragraphe 1.

De même, les articles 49 (sur les traités internationaux), et 114 (prévoyant les Concordats) de la Constitution polonaise qui prescrivent, l'un, le consentement de la Diète, et l'autre la ratification des Concordats, feraient sur ce point double emploi, si le Saint-Siège était considéré en Pologne comme un autre Etat. Ces constatations nous montrent que le Saint-Siège est regardé par les Etats comme une autorité internationale habile à traiter avec eux dans les matières qui les intéressent réciproquement.

De plus, dans les derniers Concordats qui ont été passés avec la Lettonie le 31 mai 1922, avec la Bavière le 24 janvier 1925, avec la Pologne le 10 février 1925, Robert Huzé (16) remarque très justement : « ils ont ceci de commun qu'il est renvoyé expressément aux lois canoniques... par là les Etats reconnaissent officiellement l'existence de ces lois, et cela n'est peut-être pas indifférent si l'on veut rechercher sur quel pied d'égalité ou non, les contractants sont placés pour traiter entre eux ».

Quelques exemples : voici l'article 13 du Concordat bavarois : « les religieux ont le droit de faire leurs étu-

(16) Robert Huzé : A propos des trois derniers Concordats du Saint-Siège, *Revue de Droit International*, 1926, p. 56.

des philosophiques et théologiques dans les écoles de leur Institut, en conformité du canon 1365 du Code de droit canonique ». C'est l'article premier du Concordat entre le Saint-Siège et la Lithuanie, signé le 27 septembre 1927 : « l'Eglise catholique, sans distinction de rite, jouira, dans la République de Lithuanie, de toutes les libertés nécessaires à l'exercice de son pouvoir spirituel et de sa juridiction ecclésiastique ainsi qu'à l'administration et gestion de ses affaires et de ses biens conformément aux lois divines et au droit canon ». (17). A en juger d'après la généralité d'une telle disposition, on voit l'importance d'un tel renvoi au droit canon.

De fait, qu'il s'agisse de l'article 7, en ce qui concerne les exemptions accordées aux armées par le Saint-Siège « selon les prescriptions du droit canon », de l'article 13, alinéa 1, où il est dit que la nomination des enseignants de l'Enseignement religieux et la surveillance dudit enseignement « conformément au droit canon » — alinéa 2, où le régime des séminaires sera « en conformité avec le droit canon », alinéa 4, où en ce qui concerne l'éducation de la jeunesse catholique, l'Etat reconnaîtra aux ordinaires les droits prévus par le canon 1381, — article 15: les mariages célébrés en conformité avec le droit canon, obtiennent des effets civils, etc... Dans tous les cas le droit canon semble faire figure de législation internationale.

Et l'examen du Concordat italien n'est pas moins significatif. Beaucoup d'articles, sans parler explicitement du droit canon, en consacrent les solutions. Tels sont les articles 3, 4 et 5 qui exemptent les clercs du

(17) Doc. Cath., t. XIX, 7 janvier 1928, col. 47-50.

service militaire, de l'obligation d'être jurés et de tous les services publics. Ils consacrent, dans le droit positif, les prescriptions contenues dans le canon 121 : « *Clerici omnes a servitio militari a muneribus et publicis civilibus officio a statu clericali alienis immunes sunt.* » D'autres articles se réfèrent au droit canon : article 14 : les troupes italiennes de terre et de mer jouissant au sujet de leurs devoirs religieux des privilèges et des sanctions consenties par le droit canonique, article 15, l'Etat italien... reconnaît au sacrement de mariage réglé par le droit canonique les effets civils.

Les Concordats ont donc pour but la reconnaissance et l'application, par les puissances séculières de la législation canonique et ils contribuent à battre en brèche le dogme de l'égalité dans le droit international.

De cette égalité que reste-t-il donc ? Dans les Concordats les deux parties restent soumises au droit, elles ont l'intention de s'engager réciproquement, et c'est là la signification et l'importance de la forme de traité dans laquelle ils sont rédigés. Egalité commune à tout contrat. L'Etat, lorsqu'il traite avec ses sujets, est lié lui aussi par le droit positif bien qu'il leur soit supérieur. La doctrine officielle de l'Eglise considère les Concordats comme ayant un caractère obligatoire. Elle a été affirmée dans l'Encyclique « *Vehementer nos* » du 11 février 1906.

« Le Concordat passé entre le Souverain Pontife et le Gouvernement français, comme du reste tous les traités du même genre que les Etats concluent entre eux, était un contrat bi-latéral qui obligeait les deux côtés. Le Pontife Romain d'une part, le chef de la Nation française de l'autre, s'engagèrent donc solennellement, tant pour eux que pour leurs successeurs à main-

tenir inviolablement, le pacte qu'ils signaient. Il en résultait que le Concordat avait pour règle la règle de tous les traités internationaux, c'est-à-dire le droit des gens et qu'il ne pouvait en aucune manière être annulé par le fait de l'une seule des deux parties ayant contracté ». (18). Cette forme contractuelle du traité dans les Concordats, a cet avantage: elle montre bien qu'il n'y a et ne saurait y avoir que deux parties en présence : le Saint-Siège et les Etats. Mais elle ne doit pas nous dissimuler qu'au fond ce sont, avant comme après le Traité du Latran, des actes publics tendant à faire reconnaître par les Etats une législation internationale (19).

En ce sens, le Saint-Siège est donc très en avance sur l'évolution du droit public vers la création d'un pouvoir législatif international dont nous avons vu un embryon dans la Conférence Internationale du Travail.

L'élément essentiel du droit de conclure les traités du Saint-Siège ce sont donc les Concordats. Or ils ne sont que les manifestations de sa puissance spirituelle internationale ; la portée et les particularités du traité et des conventions qu'a signé ou que signera le nouvel Etat doivent s'expliquer parce qu'ils ont pour but d'assurer l'exercice de ce pouvoir spirituel.

Si le Saint-Siège a pratiquement sacrifié son droit de conclure des traités politiques, c'est peut-être en raison de l'exiguité de son territoire, mais c'est surtout respect des justes attributions souveraines de la Société civile à

(18) Actes de Pie X, tome II, p. 132, 133.

(19) Il serait intéressant d'essayer de départager parmi les concordats actuels ceux qui, non seulement dans la forme mais dans le fonds, gardent le caractère contractuel et ceux qui tendent à reconnaître purement et simplement la législation canonique.

qui appartient précisément ce domaine des questions politiques. Car son pouvoir, dans l'ordre international, ne saurait intervenir dans celles-ci que dans la mesure où elles touchent au problème religieux.

Le Traité Politique du Latran ne saurait être enregistré par la S.D.N. parce que le Saint-Siège ne saurait soumettre sa souveraineté absolue dans l'ordre spirituel, à un aéropage international, si imposant soit-il. N'est-il pas lui-même pouvoir international, et à ce titre, source de droits et de devoirs vis-à-vis des Etats. Il compte d'abord et avant tout sur cette puissance internationale et spécialement sur la présidence morale mais effective que le Concordat lui a conféré sur l'Italie pour obtenir le respect des obligations qui y sont consignées. C'est ce qu'il affirmait lorsqu'il disait que le Concordat justifiait le Traité.

L'Italie n'aurait donc pas de recours devant la S.D.N. au cas bien impossible de non exécution par le Saint-Siège de ses engagements. Mais en refusant l'enregistrement du Traité, nécessaire en droit, les parties ont entendu affirmer que cet Etat du Vatican, du fait même qu'il était le siège d'une souveraineté spirituelle et qu'il puisait en elle sa raison d'être, présentait des garanties pour l'Italie supérieures à toutes autres. Le Saint-Siège, de son côté, en vertu de l'article 24, ne fera sanctionner par aucune juridiction internationale les engagements que l'Italie a pris à son égard.

Nombreuses sont les conventions que le Saint-Siège a le droit de conclure. C'est qu'elles sauvegardent sa souveraineté et qu'elles sont indispensables à son pouvoir spirituel. La T.S.F., les voies de communication, la liberté de correspondance, ne sont-ils pas pratiquement les moyens nécessaires d'expression de sa

souveraineté internationale ? Et les résultats de l'action du Saint-Siège ne se matérialisent-ils pas dans la conclusion de Concordats ?

Il est infiniment plus important pour le Saint-Siège de pouvoir correspondre et entrer en relations avec tous les pays de la terre que de conclure des alliances ou des traités politiques d'ordre temporel qui ne faciliteraient en rien, au contraire, sa mission spirituelle.

Ainsi donc, ce droit du Saint-Siège de conclure des accords a pour fondement, non pas seulement l'Etat du Vatican, mais en définitive l'exercice sous les formes traditionnelles du Traité d'un pouvoir législatif international analogue à celui que tend à exercer, sinon la S.D.N., tout au moins l'Organisation Internationale du Travail.

Que l'unique forme contractuelle de traité qu'emploie le Saint-Siège dans ses relations internationales au titre d'Etat maintenant incontestable depuis le Traité du Latran, ne nous cache pas tout ce qu'au fond sa position a d'original.

Il cumule des attributions que nous avons l'habitude de voir appartenir à des pouvoirs différents : c'est le propre des Etats de conclure entre eux des traités et conventions. Seules des autorités internationales peuvent ou surtout pourront édicter des lois internationales. Le droit s'avance lentement vers une législation internationale, et le Saint-Siège voulait établir son indépendance vis-à-vis de toute société civile, même si, à son exemple, celle-ci s'internationalisait. Il a trouvé dans l'absolutisme de l'Etat auquel est liée la notion de traité, comme celle de neutralité, le cadre juridique le plus vraiment capable de l'ajuster au droit international en conformité avec sa nature propre.

CHAPITRE III

LES NONCES

L'article 12 du Traité Politique du Latran reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif « selon les règles générales du droit international ».

Bien plus, n'y a-t-il pas au profit du Saint-Siège consolidation d'une situation auparavant précaire puisque l'Italie reconnaît par l'article 19 « que les agents diplomatiques et envoyés du Saint-Siège et les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège et les dignitaires de l'Eglise venant de l'étranger pour aller à la Cité du Vatican et munis des transports des Etats d'où ils viennent et visés par les représentants pontificaux à l'étranger, pourront, sans autre formalité, accéder à cette Cité à travers le territoire italien. Il en sera de même pour les sus-dites personnes, qui, munies du passeport pontifical en règle, se rendront de la Cité du Vatican à l'étranger ».

Ainsi donc, l'accès des agents diplomatiques auprès du Saint-Siège et le départ des ambassadeurs du Saint-Siège auprès des Etats sont parfaitement libres.

La conséquence de cette indépendance apparaît dans l'article 12, deuxième phrase. « L'Italie s'engage à lais-

ser toujours et en tous cas libre la correspondance entre tous les Etats y compris les belligérants et le Saint-Siège, et vice versa, et elle exempte de passeport, tous ceux qui viendront au Vatican.

Enfin elle-même augmente le nombre des pays en relation diplomatique avec le Saint-Siège.

« Les hautes parties contractantes s'engagent à établir entre elles les rapports diplomatiques normaux, en accréditant un ambassadeur italien près le Saint-Siège et un Nonce pontifical près l'Italie, lequel sera le doyen du Corps Diplomatique. »

Une dernière garantie du droit de légation concerne la situation des agents diplomatiques du Saint-Siège et les courriers envoyés au nom du Souverain Pontife en territoire italien. Aux termes du droit coutumier, reconnu par le Congrès de Vienne, dans un acte du 9 juin 1815, par un effet de la reconnaissance de la Souveraineté, et sans préjudice de ce qui est fixé à l'article 19 ci-après, ces derniers jouissent, même en temps de guerre, du même traitement que celui dû aux agents diplomatiques et aux courriers de Cabinets et autres gouvernements étrangers, selon les règles du droit international.

Ainsi donc, le Saint-Siège ne jouit plus seulement d'un droit de légation actif et passif de fait, mais ce droit qu'il exerçait depuis toujours se trouve reconnu et consolidé dans toutes ses modalités.

Quels problèmes pose en droit international cette reconnaissance du droit de légation ainsi défini? Quelles solutions faut-il apporter? C'est à répondre à ces questions que nous consacrons ce chapitre.

I

Le sens de l'article 12 semble extrêmement clair. Il paraît en somme conférer au Saint-Siège le droit de légation actif et passif dans toute son étendue. Nous allons montrer dans cette première partie que l'existence d'organismes internationaux tend à transformer ce droit de légation ou, en tous cas à lui juxtaposer des obligations nouvelles, ce qui modifie la nature de la personnalité internationale des Etats. Ceci paraît découler logiquement des prérogatives souveraines de la S.D.N. et de ses institutions annexes.

Il s'agit de savoir si le fait d'être reconnu habile à envoyer des ambassades et à en recevoir, suffit à épuiser toutes les relations juridiques permanentes qu'exige l'évolution actuelle de la vie internationale.

Le droit de légation actif et passif y suffisait jadis. C'était la conséquence du caractère alors exclusivement inter-étatique du droit international. Mais, la création de corps et d'institutions internationaux tend à faire apparaître pour les Etats le droit et le devoir de collaborer, dans la mesure où le leur demandent les autorités internationales, à la création des fonctionnaires internationaux, car ces institutions tendent nécessairement à accaparer progressivement toutes les relations jadis réglées seulement de pays à pays par l'intermédiaire des ambassadeurs.

Dans les limites où sa souveraineté n'est pas atteinte, chaque Etat reste donc centre par rapport à tous les autres, et il exerce la souveraineté par des ambassadeurs — dans la gestion des intérêts confiés à des organismes internationaux, c'est la Société des Nations et ses

annexes qui seule est centre par rapport à tous les Etats avec lesquels elle entre en relations, grâce à ses agents.

Peut-être, dans une Société des Nations très évoluée, les ambassades entre les pays deviendraient-elles sans objet. Actuellement, nous sommes en période de transition. Deux catégories co-existent : ambassadeurs et agents internationaux.

Mais l'existence de véritables fonctionnaires internationaux a été mise en cause à propos de l'article 7, alinéa 4 du Pacte (1). « Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. »

Pour la première catégorie « les représentants des membres de la Société », il ne saurait y avoir de doute.

(1) Les arrangements provisoires conclus en 1921 entre le Gouvernement Helvétique et Sir Eric Drummond assimilent le secrétariat de Genève et le B. I. T. aux missions diplomatiques accréditées auprès de la Confédération Suisse. Ces fonctionnaires sont divisées en deux catégories :

1^o Le personnel diplomatique et les chefs de chancellerie — les membres du Secrétariat qui, par leur rang et leur attribution, sont de véritables fonctionnaires publics, jouissent des immunités du droit des gens, — cette première catégorie comprend 150 personnes du secrétariat général et 190 du B. I. T. ;

2^o Les autres : ceux qui, sans être assimilables à des fonctionnaires publics, sont engagés et rétribués par la S. D. N., ne jouissent de ces immunités que pour les actes accomplis en leur qualité officielle et dans la limite de leurs attributions avec en plus certains privilèges en matière d'impôts et de douane. Cette catégorie comprend 225 personnes du Secrétariat général et 115 du B. I. T.

Les citoyens suisses, même s'ils devaient rentrer dans la catégorie supérieure, n'ont l'immunité que pour les actes accomplis en leur qualité officielle, dans la limite de leurs attributions ; ceux de la deuxième n'ont aucun privilège.

Le degré de l'immunité est donc fondé sur la fonction. Pas d'exterritorialité, c'est une fiction périmée, mais des mesures pour protéger la fonction.

Il serait intéressant de rapprocher ces catégories de celles prévues pour les fonctionnaires du Vatican.

On peut admettre que les représentants des Etats souverains jouissent comme tels des privilèges. Mais alors, en ce qui concerne « les agents » de la Société, à quel titre leur donner ces immunités, sinon au titre d'agents internationaux ?

« La reconnaissance (2) des immunités diplomatiques aux agents de la S. D. N. soulève plusieurs problèmes nouveaux. L'un d'eux, et non le moindre, dérive du fait que, contrairement aux membres du corps diplomatique, les agents de la Société ne dépendent pas de l'Etat dont ils ressortissent, ils exercent les fonctions internationales d'intérêt général et relèvent uniquement de l'autorité qui les nomme et les rétribue. »

Selon nous, il s'agit toujours d'une fonction : pour les agents diplomatiques, d'intérêt national ; pour les agents de la Société, d'intérêt international. (Cet intérêt international est défini par le pacte lui-même.) Ils relèvent, les uns d'une autorité nationale, les autres d'une autorité internationale (3). « L'agent diplomatique exerce une fonction d'intérêt strictement national et ne relève que du gouvernement qui l'a accrédité. Les agents de la Société exercent une fonction d'intérêt international, c'est-à-dire commune aux membres qui tous et chacun, sont appelés à bénéficier de leur activité ; mais ne relèvent d'aucun Etat en particulier, mais seulement de la Société elle-même, qui les nomme et les rétribue ».

Or, y a-t-il équivalence entre le droit des représentants des Etats à l'immunité et celui des représentants

(2) Secrétan : Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N., *Revue de Droit international privé*, XX, n° 1, 1925, p. 1.

(3) Rapport de MM. Adatci et Charles de Visscher, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1924, p. 1.

de la S.D.N. ? Le rapport de David Jayne Hill (4) ne le croit pas. La protection diplomatique entre Etats est fondée sur la réciprocité et la responsabilité, en un mot, nous dirons sur l'égalité des Etats. Or, la S. D. N. n'est pas un Etat, donc elle n'y a pas droit.

Il faut, pour expliquer la nature juridique des agents de la S. D. N., les associer non à celle des représentants permanents des Etats, mais à celle des membres de l'Assemblée et du Conseil qui les nomment. Si ces derniers étaient simplement protégés au titre de représentants d'Etat, les simples agents de la S. D. N. posséderaient les mêmes immunités, mais à un titre supérieur : celui de fonctionnaires publics internationaux. Or, *nemo dat quod non habet*. Nous admettrons donc d'abord que les membres du Conseil et de l'Assemblée sont revêtus de ces privilèges en vertu des prérogatives souveraines de la S. D. N. et ensuite, avec Francis Rey, nous abandonnerons le fondement de la réciprocité et de la responsabilité des Etats comme fondement aux immunités prévues par l'article 7, pour les agents de la S. D. N. En effet, ce n'est pas à titre d'Etat que celui-ci pourrait les réclamer, mais en vertu de prérogatives, non pas étatiques, mais internationales. Cette immunité est donc une conséquence nécessaire de la création d'organismes internationaux.

Elle doit donc être accordée à deux conditions :

1° Que le fonctionnaire soit nommé par un organisme considéré comme une personne publique de droit international ;

2° Qu'il accomplisse, pour le compte et sous le con-

(4) *Annuaire Institut de Droit International*, rapport David Jayne Hill, 1924.

trôle de l'organisme, des actes de nature politique ou administrative.

D'où il concluait à l'inverse de Hill :

a) Les fonctions qu'exerce une personne qui représente un intérêt national et celle d'une personne qui représente un intérêt international ne sont pas dissemblables au point que ces deux fonctions ne puissent se voir appliquer les mêmes règles de droit;

b) Le règlement sur les immunités diplomatiques doit, par l'effet de l'évolution du droit international, et en raison de ce qu'il s'agit également dans ce cas d'assurer l'indépendance de l'agent, être appliqué aux agents chargés d'une fonction d'un intérêt international sous certaines réserves (pour le temps et le pays où ils remplissent leurs fonctions — compétence de l'autorité qui les a nommés pour la levée de l'immunité — pas de distinction entre les agents de la nationalité de l'Etat de leur résidence et ceux d'une autre nationalité (6).

Donc, à côté de l'ancien droit de légation actif et pas-

(5) Francis Rey : *Annuaire* 1927 *I. D. I.*, p. 444.

(6) Voici la liste des fonctionnaires internationaux pour lesquels Francis Rey demandait que soit établi un règlement général.

1° Les membres de la Cour permanente arbitrale de La Haye (convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899, article 24, et du 18 octobre 1907, art. 46) ;

2° Les juges de la Cour Internationale des Prises (convention de La Haye du 28 octobre 1907, art. 13) ;

3° Les membres de la Cour permanente de Justice Internationale de La Haye (statut de la Cour du 13 décembre 1920, art. 19) ;

4° Les membres des T. A. M. institué à la suite du Traité de Paix (arrêté des ministres français des Finances et des Affaires Etrangères des 29 mai, 13 et 15 décembre 1920 ; loi allemande du 10 août 1920 et ordonnance allemande du 11 mai 1921) ;

5° Les représentants des membres de la S. D. N. et les agents de ladite Société (pacte de la S. D. N., article 7).

sif qu'ils exerçaient en pleine liberté et indépendance, il semble que les Etats soient de plus en plus contraints de fournir un personnel aux institutions internationales dont ils font partie et de reconnaître à ces fonctionnaires les mêmes privilèges qu'en toute hypothèse ils doivent à des ambassadeurs.

Or, nous l'avons vu, le Saint-Siège, en tant qu'Etat du Vatican, a posé des conditions qui rendent difficile et exceptionnelle sa participation à des organismes internationaux présentant un caractère de permanence, puisqu'il ne pouvait jamais s'agir que d'une collaboration limitée.

Donc, l'article 12, en conférant au Saint-Siège la plénitude du droit de légation actif et passif, ne donne pas au nouvel Etat tous les moyens juridiques d'entrer en relations permanentes avec la communauté internationale.

Pourquoi donc? Le but du Saint-Siège n'a-t-il pas été de rentrer dans le droit international public?

Le second problème que nous pose l'article 12 nous retiendra moins longtemps. Que faut-il penser, puisque actuellement co-existent ambassadeurs et agents internationaux, du droit de légation actif et passif lui-même reconnu par le Saint-Siège dans le traité du Vatican.

D'après l'article 24, le Saint-Siège déclare s'abstenir de toutes compétitions temporelles entre les Etats ; or, la question romaine étant irrévocablement et définitivement résolue (art. 26), il ne reste plus de rôle à remplir à ces ambassadeurs, si l'on écarte « les compétitions temporelles entre les Etats ».

D'un autre côté, c'est à l'ambassadeur de ce minuscule Etat qu'appartient le privilège d'être doyen du

corps diplomatique. N'y a-t-il pas disproportion entre la fermeté avec laquelle le traité affirme ce droit et la réalité qui le soutient ? Le rôle des ambassadeurs n'est-il pas surtout de servir d'intermédiaires entre deux Etats, de façon à liquider les conflits politiques d'ordre temporel ?

II

Il faut encore renoncer à expliquer ces deux problèmes, si l'on ne part pas de cette idée : le traité politique du Latran a été destiné à reconnaître au Saint-Siège, dans le cadre du droit de légation actif et passif, l'exercice d'un pouvoir international spirituel analogue à celui qu'exerce la Société des Nations, grâce à ses fonctionnaires et à lui faciliter cet exercice en le lui reconnaissant au titre d'Etat. Par le fait même, les agents du Saint-Siège et les représentants des Etats, en mission auprès de lui, se sont vus revêtus des mêmes privilèges accordés par les Etats aux ambassadeurs.

L'étude de la condition des nonces suffira à nous le prouver.

Le droit canon, lorsqu'il définit la nature des nonces, le fait ainsi :

Can. 367. — « 1° *Legati qui mittuntur cum titulo nuncii aut internuncii;*

« 1° *Fovent secundum normas a Sancta sede receptas relationes inter Sedem apostolicam et civilia Gubernia apud quae legatione stabili funguntur.* »

Ce premier caractère en fait surtout des ambassadeurs auprès des gouvernements.

On a toujours essayé de réduire les nonces à n'être que ces ambassadeurs.

La plupart des Etats assimilaient purement et simplement les représentants du Souverain Pontife à de véritables agents diplomatiques, et comme conséquence, ils interdisaient au nonce toutes communications avec le clergé national. Trois circulaires ministérielles du 9 octobre, 19 octobre 1823, et 26 février 1824 rappellent à l'ordre le nonce qui avait notifié aux évêques l'élection du Pape et leur avait demandé des prières. En 1826, le nonce envoie directement la lettre du Jubilé et la lettre Encyclique : nouveau rappel à l'ordre. « Une correspondance (7) entre eux (les nonces) et le clergé de France, serait contraire à nos principes de législation... car ces sortes de communications directes de la part d'un ministre étranger seraient des actes d'administration que leur caractère public ne peut jamais autoriser. »

En 1850, le nonce écrit aux évêques pour leur faire connaître le sentiment du Saint-Siège sur la loi relative à l'instruction secondaire et de nouveau les observations arrivent. En 1865, le nonce ayant félicité Mgr Dupanloup pour sa brochure sur la Convention de septembre, « un nonce n'est d'après le droit public français, qu'un ambassadeur, écrit M. Drouyin de Lhuys à M. de Sarti-ges, le 8 février 1865. Un ambassadeur manque à son devoir le plus essentiel, lorsqu'il encourage la résistance aux lois du pays où il réside et la critique des actes du gouvernement près duquel il est accrédité ».

Vint donc la suppression du pouvoir pontifical. La bonne logique eût réclamé que l'on supprimât également les nonces. Puisque seule, disait-on, la souveraineté territoriale comptait : plus de territoire, plus d'ambassades. Mais on les conserva. C'était nécessaire. Alors il fallait

(7) *R. G. D. I. P.*, tome I, 1894, p. 487-89.

au moins n'en plus faire de véritables agents diplomatiques et les considérer comme de simples particuliers, chargés par une personnalité étrangère de veiller à ses intérêts dans un pays déterminé, assujetti par suite aux mêmes règles que les autres étrangers résidant dans ce pays, et soumis comme eux au bon vouloir du Gouvernement. En conséquence, comme tous les étrangers, les nonces apostoliques ont le droit de communiquer avec qui ils veulent et de la façon qu'ils jugent convenable ; ils ont aussi le pouvoir de correspondre directement avec le clergé du territoire sur lequel ils résident : la seule restriction à ce droit est dans la faculté d'expulsion qui appartient au gouvernement vis-à-vis des étrangers, dont les actes portent atteinte à l'ordre ou à la tranquillité publique.

Or, on continua à les considérer comme des ambassadeurs et à leur accorder les privilèges diplomatiques et surtout à réclamer d'eux le respect des coutumes traditionnelles sur l'interdiction de s'ingérer dans les affaires intérieures du pays.

En 1887, Spuller, Ministre des Cultes, écrit après de nouvelles difficultés : « Les lois du pays assimilent en tous points le nonce du Saint-Siège à un ambassadeur. » (8) Et c'est un incident analogue : la publication d'une note du nonce à Mgr Le Nordez, évêque de Dijon, le 11 mars 1904, intimant à ce dernier l'ordre de surseoir à toute ordination sacrée, puis de deux lettres envoyées directement par le Cardinal Secrétaire d'Etat à NN. SS. Le Nordez et Geay, les sommant de se rendre à Rome, l'un dans les quinze jours, l'autre avant le

(8) Niboyet : *L'Ambassade de France auprès du Vatican*, Th. 1912, p. 167.

20 juillet, qui devait servir de prétexte à la rupture des relations diplomatiques.

En somme, les gouvernements ont voulu assimiler complètement les nonces à des ambassadeurs, afin d'empêcher l'action de ces derniers, et par conséquent de Rome, sur le clergé national, l'Eglise romaine, de son côté, a toujours tenu à se servir des nonces pour le gouvernement des Eglises nationales.

C'est les deuxièmement et troisièmement du même canon 367 (9) qui donnent au nonce les droits de gouvernement intérieur, qui ne font pas de lui un simple étranger à l'intérieur de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités.

2° *In territorio sibi assignato advigitare debent in ecclesiarum statum et romanum Pontificem de eodem certiore reddere;*

3° *Praeter has duas ordinarias potestates alias plerumque facultates obtinent quae tamen sunt omnes delegatae.*

Un compromis s'était peu à peu établi et il avait été admis couramment que les nonces avaient pleine liberté en tout ce qui tient au procès d'information qui doit précéder le sacre des évêques. Pour tout le reste, ils ne pouvaient et ne devaient avoir de relations qu'avec le gouvernement, et on a vu par les exemples ci-dessus que les Gouvernements ne se faisaient pas faute de protester au cas où le compromis était violé par le nonce. Car, de son côté, le Saint-Siège affirma toujours la notion canonique du nonce dans son intégrité.

(9) Codex : Juris canonici 1917 Liber II De personis. Pars I, sectio II, tit. VII, ch. V.

Une lettre du Sous-Secrétaire d'Etat au nonce apostolique (10) à Madrid, du 13 avril 1885 :

« Mais, est-il vrai, que le Saint-Père ne donne à ses nonces qu'une mission diplomatique sans aucune autorité sur les pasteurs et les fidèles des Etats auprès desquels ses nonces sont accrédités. Est-il admissible que le Saint-Père envoie des nonces de la même façon que les gouvernements civils leurs ministres et leurs représentants? Par les Brefs qui les concernent et par leurs instructions, on peut au contraire se convaincre que la mission confiée au nonce apostolique n'est pas purement diplomatique, mais autoritative, quant aux fidèles et aux matières religieuses. »

Ainsi donc s'avérait impossible la tentative de faire rentrer complètement la notion du nonce dans le cadre de la conception classique de l'ambassadeur.

C'est que la forme diplomatique habituellement employée pour les rapports entre Etats recouvrait une réalité incompatible évidemment avec la conception du droit international classique : les relations entre une autorité internationale et une autorité nationale. Un fait juridique témoignait de la nature très spéciale des nonces : l'attribution, depuis le Congrès de Vienne, au Siège apostolique, du titre de doyen du corps diplomatique. Ce ne pouvait être certainement à cause de sa souveraineté sur un Etat qui depuis lors avait disparu pendant cinquante ans, sans que soit aboli ce privilège. Ce fut, ce ne pouvait être qu'en vertu de son pouvoir spirituel.

La subordination de l'Etat Vatican à la souveraineté

(10) Bompard : Le Saint-Siège en droit international, Th. Paris 1888, p. 75.

du Saint-Siège consolide le statut juridique des nonces. Ils continuent plus que jamais d'être extérieurement des ambassadeurs vis-à-vis des Gouvernements, puisque le Saint-Siège est un Etat. En vérité, ils continuent d'être différents, puisque même considérés seulement comme ambassadeurs (canon 367 1°), en dehors même de leurs pouvoirs d'administration (canon 367, 2° et 3°), ils sont les représentants d'intérêts internationaux exclusivement spirituels, tandis que les ambassadeurs sont les représentants des Etats. C'est même la substance de leur rôle et la raison des privilèges qui leur sont accordés.

Pourquoi donc ce divorce entre la condition juridique des nonces et leur nature vraie?

Nous avons vu que, comme pour les Concordats, les termes de cette contradiction ont changé avec l'évolution du droit international.

L'existence de fonctionnaires internationaux du Saint-Siège n'est plus contraire au droit, comme jadis où l'Etat protégeait jalousement sa souveraineté, et n'admettait que l'existence des ambassadeurs. Les nonces rempliraient les conditions que pose Fr. Rey, à l'attribution des immunités diplomatiques aux fonctionnaires internationaux : ils sont nommés par un organisme considéré comme une personne de droit international — ils accomplissent leur mission sous le contrôle et pour le compte de cette personne.

Le divorce consiste en ce que ce droit de légation actif et passif, jusqu'ici destiné à recouvrir des rapports interétatiques basés sur la réciprocité et la responsabilité, est détourné de sa fin et utilisé comme vêtement juridique des relations entre une puissance internationale et un Etat.

Pour quelles raisons le Saint-Siège a-t-il perpétué et

même consolidé cette contradiction, alors que l'évolution du droit tirait les nonces de leur isolement en amenant la création de fonctionnaires internationaux?

D'abord, il s'agit d'une évolution du droit et s'il existe des fonctionnaires internationaux, l'élaboration d'un statut général préconisé par Fr. Rey en 1927 devant l'Institut de Droit International, n'a pas abouti. Mais nous sommes persuadés qu'un jour ou l'autre cette catégorie juridique existera. Le Saint-Siège a voulu affirmer son indépendance absolue vis-à-vis de ces fonctionnaires comme il respecte la juste autonomie de la société internationale. N'est-ce pas son attitude traditionnelle vis-à-vis des Etats. Le droit de légation actif et passif avec le respect mutuel des souverainetés qu'il implique, présente le maximum de garanties pour des autorités internationales souveraines chacune dans leur ressort. Car si l'on conçoit que les pouvoirs de l'Etat puissent passer à une société plus large, la S.D.N. par exemple, le Saint-Siège considère qu'en toute hypothèse et quelles que soient les modalités de son organisation, la société civile devra reconnaître sa souveraineté spirituelle comme lui-même devra reconnaître sa juste indépendance dans le domaine temporel.

La collaboration du Saint-Siège à l'élaboration du corps des fonctionnaires internationaux n'est donc pas et ne saurait être celle d'un Etat membre de la S.D.N., c'est donc une contribution du dehors, celle d'un Etat non membre, qui ne fournira pas de personnel à un organisme dont il ne fera pas partie, vis-à-vis du Saint-Siège comme pour les Etats non-membres de la Société de la S.D.N. les fonctionnaires existeront juridiquement — mais il aura droit réciproquement, au titre d'Etat, à la protection diplomatique de ses propres fonctionnaires internationaux.

DEUXIÈME PARTIE

**La Personnalité du St-Siège et l'évolution
de la Personnalité
en Droit International Public.**

CHAPITRE PREMIER

LE TRAITÉ POLITIQUE DU LATRAN ET LA CLASSIFICATION DES PERSONNES EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Nous avons vu, dans notre chapitre préliminaire comment depuis 1870 s'était dédoublée la méthode propre à faire rentrer le Saint-Siège dans le droit public international par suite de l'apparition de personnes morales internationales à côté des Etats, originairement seuls sujets du droit des gens. La solution finalement adoptée ne semble-t-elle pas justifier cette classification des personnes internationales en personnes morales et en états, puisque, d'après le Traité du Latran, le Saint-Siège est devenu un Etat ?

Avant de répondre à cette question il faut d'abord rechercher le critérium qui justifie cette classification. Utilisant ensuite notre étude de la personnalité du Saint-Siège en droit international nous verrons s'il rentre pleinement dans la catégorie des Etats et sinon, si son cas est isolé.

C'est la souveraineté, c'est-à-dire la compétence sans appel dans un domaine déterminé, qui justifie l'attribution de la personnalité en droit international. Parce

que pendant longtemps l'on conçut les prérogatives souveraines comme un faisceau indivisible placé exclusivement entre les mains de l'Etat, ce dernier monopolisa la personnalité de droit international. L'immense développement de la forme fédérative habitua les esprits à un partage de souveraineté sur les mêmes individus.

C'est parce qu'ils avaient des attributs de souveraineté que les organes engendrés par le développement du droit administratif international avaient une personnalité plus ou moins complète d'ailleurs suivant les cas. Mais ce qui les différenciaient des Etats c'est que leur compétence n'était pas limitée par un territoire mais par l'objet même qui leur avait donné naissance.

En 1902, l'union sucrière par exemple obtint certains droits, comme celui de prendre, à la majorité des voix, certaines décisions définitives et obligatoires pour les autorités nationales. Cette étendue considérable des pouvoirs de l'Union sucrière, M. Politis la signalait en ces termes (1) : « Dérogeant aux idées jusqu'ici admises en matière de souveraineté, la Convention de Bruxelles a créé et reçu des Etats contractants une véritable autorité internationale investie de pouvoirs propres. Parmi les attributs de l'Union sucrière, il en est... qui... comportent des décisions exécutoires, sauf appel. Il en est enfin qui peuvent aboutir à des décisions définitives et souveraines. »

En ce qui concerne les commissions, la plus célèbre d'entre elles fut certainement la Commission du Danube, instituée par la Conférence de 1866 et qui a vu

(1) N. Politis : L'organisation de l'Union Internationale des Sucres, *Revue de Science et de Législation Financière*, 1904, p. 1 à 6.

ses pouvoirs renouvelés et étendus par l'Acte Public de 1865 et confirmé par le Traité de Paix.

Elle cumule le pouvoir législatif puisqu'elle fait des règlements — le pouvoir judiciaire, puisqu'elle peut dresser des contraventions — le pouvoir exécutif, puisqu'elle peut décider des travaux et les exécuter — le pouvoir administratif, puisqu'elle peut nommer et révoquer les fonctionnaires — le pouvoir financier, puisqu'elle a émis des emprunts et qu'elle touche des impôts.

Bien mieux, elle jouit des privilèges de l'immunité diplomatique et accrédite auprès des puissances des fonctionnaires.

Ces deux institutions constituent les réalisations les plus poussées parmi beaucoup d'autres analogues qui, bien que n'ayant pas de territoire, exerçaient dans les limites de leur compétence, des pouvoirs de souveraineté.

La création de la Société des Nations dont dans notre chapitre préliminaire nous avons défini la compétence et la souveraineté, vint renforcer encore cette évolution. Cependant, le plus gros argument qui militait dans le sens de cette spiritualisation, c'était le cas de la Papauté.

Voyez le Saint-Siège, disait-on ! Depuis 1870 il n'a plus de territoire, et en fait cependant, il possède tous les signes extérieurs de la souveraineté, il traite avec les Etats, il a des ambassadeurs et en reçoit. Or, depuis l'annexion des Etats Pontificaux par l'Italie, il n'a pas de territoire.

A-t-il cessé, par le Traité Politique du Latran, d'être une personne morale pour devenir un Etat ? Nous allons essayer d'abord de répondre à cette question.

I

Il ne semble pas que le Traité du Latran range tout simplement le Saint-Siège parmi les Etats.

S'il ne faisait qu'attribuer une souveraineté temporelle à une souveraineté spirituelle il pourrait y avoir parrallélisme des personnes. Il serait possible de considérer successivement et indépendamment le Saint-Siège comme personne morale et comme Etat.

L'ancien Etat pontifical était un Etat comme les autres. Il avait son armée, sa diplomatie, sa place dans le Concert des Nations. Le Pape nouait des alliances, faisait la guerre, était mêlé à titre d'Etat temporel à la grande politique internationale et dans l'Italie qui fut longtemps une mosaïque d'Etats et au delà des Alpes, dans toute l'Europe.

Cette souveraineté extérieure que le Pape exerçait, trouvait pour partie son appui dans son pouvoir sur ces Etats, leur position géographique commandait pour une bonne part sa politique internationale. Sans doute, des points de contact s'établissaient du fait que le royaume pontifical et la souveraineté ecclésiastique des Papes se trouvaient réunis dans les mêmes mains. Mais enfin, les Etats pontificaux d'avant 1870 avaient une complète et totale personnalité assimilable en tous points à celle des autres Etats.

Si le Pape les avait conservés, la souveraineté extérieure qu'il exerce aurait en une certaine mesure au moins trouvé son fondement dans ce territoire.

Etudions en effet l'importance du territoire dans la personnalité de l'Etat. Elle n'a fait que croître avec l'évolution du droit international.

Jadis, cette souveraineté, qui est avant tout une

qualité ajoutée à un pouvoir, celle de décider en dernier ressort, peu importait qu'elle s'exerçât sur un très petit ou un très grand pays, pourvu qu'elle fût totale et absolue. Le rôle du territoire était donc surtout négatif : il limitait la souveraineté dans l'espace.

Avec la S.D.N., la souveraineté est placée au second rang puisque les Dominions et l'Empire Britannique peuvent faire partie de la Société au même titre que l'Angleterre elle-même, bien qu'ils n'aient pas leur pleine souveraineté. Ceci est marqué dans l'article premier du Pacte, alinéa 2 (2).

C'est pourquoi l'Assemblée a refusé l'admission aux Etats exigus, en 1920, non pas à cause de leur exigüité, mais à cause de certaines conséquences inévitables. Une seule demande, celle de Liechtenstein, a été examinée, lors de la première assemblée de la S.D.N., et rejetée. A la suite de cela la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco s'éliminèrent d'elles-mêmes après avoir tenté d'entrer à la S.D.N.

« C'est que, dit M. de Lapradelle (3), malgré le principe d'égalité des Etats, quand il s'agit d'entrer dans la S.D.N., on en vient à reprocher à certains candidats, leur petitesse, c'est-à-dire leur exigüité... ce qui signifie, en définitive, que pour servir les intérêts moraux de la société internationale il faut avoir à sa disposition des forces matérielles que les trop petits Etats n'ont pas. Sans doute, ils peuvent souscrire l'en-

(2) « Tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement, peut devenir membre de la Société... pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals. »

(3) Cours 1926-1927.

gagement de respecter les traités internationaux, mais ce qu'ils ne peuvent pas faire, c'est promettre une coopération effective en vue de réaliser les grands buts moraux que s'est proposé la S.D.N. » « La S.D.N., dit Hoijer, est donc pour l'Etat minuscule une source de privilèges, sans aucune contre-partie appréciable. C'est la raison pour laquelle la S.D.N. hésite à prononcer leur admission. »

C'est pourquoi « la superficie très faible de son territoire, le chiffre restreint de sa population, l'impossibilité où elle se trouverait d'acquitter ses obligations internationales » interdirent l'entrée du Liechtenstein dans la S.D.N.

Ainsi donc, dit M. Gonsiorowski (4), « il est très intéressant de constater qu'en ce qui concerne l'admission de nouveaux membres, la souveraineté joue un rôle de minime importance. Ni le Pacte, ni la résolution de la 5^e Commission de l'Assemblée du 20 novembre 1920 qui précise les conditions auxquelles doit satisfaire un candidat, pour devenir membre de la S.D.N. n'en disent rien.

Le critérium de la souveraineté est donc insuffisant par lui-même. M. Gonsiorowski en présente un autre : l'étendue et la nature des intérêts propres de cette collectivité :

« Il est évident qu'un Etat minuscule dont la population ne dépasse pas le chiffre de quelques dizaines de milliers d'habitants, a des intérêts très restreints et presque exclusivement locaux. » Or, pour qu'une collectivité puisse devenir une personne internationale il faut qu'elle ait des intérêts dépassant ses intérêts

(4) Tsonich : L'admission à la S. D. N., Th. Paris 1928.

locaux. Ce que nous définirons ainsi : la **capacité contributive aux charges et aux intérêts internationaux.**

On voit en effet que le territoire joue dans ce cas un rôle très important, il ne sert plus seulement à limiter dans l'espace une souveraineté — mais par sa valeur, par sa grandeur, ses richesses économiques, naturelles, il permet à la collectivité d'apporter une contribution à la Société Internationale et de répondre aux obligations prescrites par le Pacte.

La jurisprudence internationale le constate : « le caractère territorial de la souveraineté est un trait essentiel du droit public moderne » déclare le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale, Max Hubert (Rapport sur les réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc, P. 53). Dans l'affaire du *Lotus*, si le mémoire du gouvernement turc paraît s'être exprimé avec exagération en affirmant que le droit de souveraineté n'est pas un principe, mais le fondement du droit international (Publication de la Cour Permanente, Série C, N° 10, P. 242), tous les juges ont été d'accord pour affirmer la souveraineté territoriale comme un des principes fondamentaux du droit international (5).

La personnalité apparaît donc maintenant de moins en moins comme uniquement la projection dans la communauté internationale de la qualité souveraine du pouvoir de l'Etat sur un territoire.

Elle tend à être surtout la traduction dans l'ordre international de l'importance économique financière des Etats.

Le territoire dans cette conception joue donc un

(5) Le Fur : *R. de D. I. P.*, 1929, tome I, p. 44, note.

rôle considérable parce qu'il est le support de la capacité contributive dans la société internationale. Or, le territoire de l'Etat ne joue pas le même rôle dans la personnalité du Saint-Siège que dans celle des autres Etats.

II

Car, à la différence de l'ancien Etat pontifical qui avait sa complète et indépendante personnalité internationale extérieure, quoique soumise à la souveraineté spirituelle qui l'habitait — le nouvel Etat est non seulement subordonné au Saint-Siège, mais il n'a conservé de réalité en tant que personne internationale que dans la stricte mesure où les éléments de la personnalité étaient nécessaires à l'exercice de la souveraineté du Saint-Siège et à son indépendance.

La souveraineté absolue sur le territoire, la citoyenneté des principaux fonctionnaires de l'Eglise et des habitants du Vatican sont des titres juridiques, destinés à garantir sa liberté.

Le droit de légation actif et passif selon les règles du droit international sert à recouvrir, nous l'avons vu, des privilèges d'immunité jusque-là réservés aux représentants des Etats, les fonctionnaires internationaux du Saint-Siège.

Le droit de conclure des traités, le Saint-Siège ne l'exerce en tant qu'Etat que dans la mesure nécessaire à l'exercice législatif de sa souveraineté spirituelle. La procédure de traité est employée pour la conclusion des concordats afin de faciliter l'application de la législation canonique dans tous les Etats.

Le Saint-Siège veut de même intervenir dans l'or-

ganisation de la paix dans le cadre juridique de l'Etat mais bien plutôt au fond en tant que souverain spirituel.

Le territoire du nouvel Etat vatican a donc une importance considérable surtout parce qu'il a permis la construction juridique de l'Etat qui seul pouvait assurer à la souveraineté spirituelle les conditions matérielles et juridiques de son indépendance et de son exercice.

Le Saint-Siège est donc un Etat, mais il reste avant tout un souverain spirituel et il n'est un Etat que dans la mesure nécessaire à l'exercice de son pouvoir spirituel.

Les rapports habituels entre souverainetés extérieure et intérieure se trouvent changés par là-même. De plus en plus, nous l'avons vu, la souveraineté extérieure apparaît normalement comme l'épanouissement juridique de la souveraineté interne de l'Etat, mais en raison surtout de sa base territoriale. C'est au contraire la souveraineté internationale du Saint-Siège qui légitime et justifie sa souveraineté intérieure sur l'Etat du Vatican et qui lui sert de garantie.

Cet état, s'il faut le définir, nous l'appellerons *Un Etat International*. Le Saint-Siège reste donc avant tout une personne morale munie des attributions étatiques qui lui sont nécessaires.

La classification des personnes internationales s'en trouve bouleversée. Voici d'une part un Etat qui n'est au fond qu'une personne morale internationale — d'autre part, une personne morale qui est véritablement un Etat.

Le critérium territorial qui différencie personnes morales et Etats perd sa valeur discriminatoire.

sonnes morales, Etats, et y ajouter une catégorie mixte : l'Etat international, participant de l'Etat par la forme — de la personne morale par la nature.

Provisoirement, nous pouvons distinguer entre per-

A priori elle semble être un échec pour ceux qui prétendaient que l'Eglise catholique pouvait être, comme telle, considérée comme une personne de droit international.

C'était l'avis de Michoud (6) lorsqu'il répondait à Bompard qui prétendait qu'avec la suppression des Etats pontificaux, la souveraineté du Saint-Siège avait disparu : « la suppression de la souveraineté temporelle n'a point fait disparaître les prérogatives du Saint-Siège en droit public, parce que ce n'est pas d'elles qu'elles découlaient, mais bien du pouvoir spirituel encore subsistant.

Ce pouvoir n'est autre que le pouvoir suprême de l'Eglise catholique. Il est l'autorité supérieure d'une société religieuse hiérarchiquement organisée et dont les membres sont répandus dans le monde entier. L'existence de cette Société et de l'autorité qui la gouverne est, pour les divers Etats un fait qui n'est point leur œuvre, en refusant de le voir et de le sanctionner, ils ne le feraient pas disparaître. Aujourd'hui, l'indépendance du Saint-Siège ne peut plus être assurée à la papauté que si l'on consent à accepter, dans le droit public européen, la notion d'une souveraineté sans territoire et sans sujets. » C'était également l'avis de Chrétien (7) et de Fiore (8), selon lesquels : *jure pro-*

(6) Michoud : Capacité en France de personnes morales étrangères et particulièrement du Saint-Siège, *R. G. D. I. T.*, 1894.

(7) Chrétien, *Dr. I. P. I.*, ch. p. 75.

(8) Fiore : *Dr. Inter. Codifié*, art. 34.

prie, l'Eglise catholique est une personne de droit international.

Au premier abord en effet il peut sembler que l'événement du 11 février ait donné raison aux partisans à tout prix de la solution territoriale. Sans doute l'Eglise catholique est une personne internationale du fait même de son existence. Mais encore est-il, si détachée du temporel qu'on la suppose, il faut qu'elle ait quelque part, sur un territoire, le centre où réside en toute indépendance, le Souverain qui exerce sur elle l'autorité, afin que par là sa liberté absolue soit respectée. Ainsi, le territoire du Saint-Siège participe-t-il, en quelque sorte, de la nature spirituelle et internationale du pouvoir qu'il abrite.

C'est pourquoi nous avons défini cet Etat un Etat international.

III

Cette catégorie juridique est-elle susceptible de devenir plus nombreuse ?

Peut-être pourrait-elle s'étendre à la Société des Nations.

Sa situation juridique est fixée d'une part par le Pacte de la S.D.N. dans son article 7, et d'un autre côté par des accords intervenus entre le Secrétariat Général de la S.D.N. et le Gouvernement Fédéral Suisse.

Nous avons vu que l'article 7 alinéa 4 prévoit que « les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. » Toutes questions ne sont pas résolues par là. De fait, la S.D.N. a été amenée à constituer un tribunal administratif destiné à résoudre tous les conflits susceptibles

de s'élever entre le Secrétariat de la S.D.N. et le B.I.T. et les fonctionnaires de ces institutions. D'autre part, en ce qui regarde l'exécution des contrats, le Conseil de la S.D.N. a constitué une Cour composée de trois juges et trois suppléants. La procédure est fixée et le tribunal a siégé, pour la première fois à Genève, le 1^{er} et le 2 février 1928, afin d'élire son Bureau et d'élaborer son règlement. C'est une différence notable avec le régime du Saint-Siège sous la loi des garanties, si nous nous souvenons que le Gouvernement Italien s'était opposé à la constitution d'un semblable tribunal, sous Léon XIII dans le Vatican parce que contraire à la souveraineté de l'Etat Italien. La S.D.N. agit donc comme si elle était souveraine vis-à-vis du Gouvernement suisse.

La S.D.N. hésite à établir un règlement général international concernant le statut des agents internationaux. Si les fonctionnaires étaient les citoyens de la S.D.N., toutes ces questions et beaucoup d'autres, seraient résolues une fois pour toutes.

L'alinéa 5 de l'article 7 concerne le territoire : « les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services, ou ses réunions sont inviolables.

Or, « le Siège de la Société est établi à Genève », dit l'alinéa 1 et l'alinéa 2 », le Conseil peut, à tous moments, décider de l'établir en tout autre lieu. » Si l'on donnait à la S.D.N. un territoire, cette hypothèse d'une migration serait définitivement écartée par là-même (9). Mais une des conditions du rayonnement de la société n'est-elle pas de rester à Genève.

(9) Elle est devenue de plus en plus problématique depuis que la S. D. N. s'est rendue propriétaire d'un terrain sur lequel on bâtit un palais. Nous parlons de terrain et non de territoire.

Cette inviolabilité du territoire est complète, nous le voyons, à la différence de celle accordée au Saint-Siège, par la loi des garanties, qui ne la concédait que dans la mesure où elle était nécessaire à l'exercice du pouvoir spirituel.

Tout de même, toutes les questions n'ont pas été résolues par le Pacte, et c'est à propos par exemple des différents moyens possibles pour la S.D.N. afin d'assurer l'indépendance de ses communications en temps de crise, qu'on peut légitimement se demander si la solution territoriale ne serait pas de mise.

L'Assemblée a été saisie en 1928 de deux projets tendant à l'établissement d'une station radio-télégraphique (10). Il y avait deux projets, l'un comportant une station appartenant à la S.D.N., l'autre une station composée d'un poste à ondes courtes et d'un poste à ondes moyennes aménagé et exploité en temps normal par l'Administration Suisse et passant en temps de crise sous la gestion exclusive de la S.D.N. Le projet a été ajourné pour diverses raisons : nécessité d'études complémentaires des conditions techniques et financières — nécessité de s'assurer les facilités et les garanties techniques des gouvernements en vue de la retransmission des ondes.

Le Conseil, les 8 et 9 mai 1929, s'est à nouveau préoccupé du problème, il a entendu un mémoire du Conseiller juridique Buéro et une note du Gouvernement helvétique. Ce dernier voulait la présence d'un observateur près de la station. Il désirait, en outre, l'adoption, par l'Assemblée, d'une résolution déga-

(10) Résumé mensuel des travaux de la S. D. N., 15 octobre 1928, p. 273.

geant la responsabilité de la Suisse quant au fonctionnement de la station en temps de crise. Le Gouvernement suisse est d'ailleurs d'accord avec la S.D.N. et propose un projet de *modus vivendi* avec elle au cas où lui-même serait administrateur permanent de la station.

Un autre moyen d'assurer à la S.D.N. l'exercice de ses prérogatives souveraines a été envisagé par la Commission des transits : c'est la liaison par avion. Elle a pris acte du fait que la Commission Internationale de Navigation aérienne poursuit l'étude de projets additionnels à la Convention Internationale de 1919 sur la navigation aérienne destinés à préciser le statut des aéronefs immatriculés à la S.D.N. ou affectés au service de la S.D.N. en temps normal et en temps de crise. Pour l'aérodrome proche du siège de la S.D.N. la Commission a estimé devoir attendre que l'Assemblée se prononce sur la question de dépenses à engager. Mais ce projet ne pose-t-il pas, lui aussi, non seulement la question de l'acquisition d'un terrain mais aussi celui d'un territoire.

De même, la Commission cherche à relier Genève aux capitales, spécialement à Berlin.

Or, l'indépendance de la S.D.N. dans l'exercice de ses prérogatives de souveraineté n'apparaîtrait-elle pas davantage, si on lui accordait les moyens matériels de l'exercer au titre d'Etat. Ce serait éviter des discussions juridiques perpétuelles entre le Gouvernement suisse et la S.D.N.

Souveraine dans les limites du territoire nécessaire à son fonctionnement elle pourrait, en toute liberté, avoir sa gare, son poste de T.S.F., son champ d'aviation, ses journaux.

Ses ambassadeurs et ses agents internationaux jouiraient de leurs privilèges diplomatiques sans nul conteste, non seulement à l'intérieur de la Société, mais vis-à-vis de ceux qui n'en font point partie.

La neutralité permanente et absolue de son territoire garantie elle aussi par la puissance internationale qui l'abriterait, faciliterait en temps de crise l'exercice de son pouvoir de médiation et d'arbitrage.

Et d'une façon générale, nous croyons que la Société en retirerait un bénéfice moral considérable qui tiendrait à ce que se trouverait plus fermement accusée sa personnalité internationale.

Il semble d'un autre côté que c'est maintenant, à l'heure où la notion d'Etat jouit encore d'un incontestable éclat, que la Société aurait le plus d'avantages à résoudre ainsi le problème de son indépendance.

Et la S.D.N., en somme, qui se trouve dans l'alternative ou bien de créer de toute pièce, morceau par morceau un statut juridique international, ou bien de prendre le cadre de l'Etat semblerait au point où en est arrivée l'évolution du droit international public, avoir avantage à suivre l'exemple du Saint-Siège. Par là se trouveraient résolues toutes les questions qui se posent à l'occasion des conditions matérielles de l'exercice de sa souveraineté.

Par là la solution de la Question Romaine pourrait contribuer, ainsi que le remarquait M. Le Fur, à consolider le statut juridique de la Société des Nations.

Donc, la catégorie des Etats internationaux est susceptible de s'enrichir d'un second exemplaire tout à fait analogue à l'Etat du Vatican : l'Etat de la Société des Nations.

Dans la première partie de cette thèse, nous avons

prouvé que la Cité du Vatican recouvrait une réalité analogue à celle de la S.D.N. en tant que toutes deux sont des pouvoirs internationaux et que pour eux le même problème se pose, celui de leur indépendance et de l'exercice de leur souveraineté dans un monde où la compétence est encore avant tout à base territoriale. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, pourquoi ne verrions-nous pas un jour ou l'autre, en ce moment surtout où la notion d'Etat jouit encore de tout son prestige en droit public, un Etat de la Société des Nations analogue à celui de la Papauté ?

Pour conclure, nous dirons que cette catégorie mixte des Etats internationaux n'est pour nous qu'une procédure pratique pour réaliser le statut d'un organisme international. A vrai dire, l'accession de ces personnes morales internationales auxquelles sont conférés certains pouvoirs souverains a créé dans le droit international une brèche qui ira sans cesse en s'élargissant au fur et à mesure qu'elles se multiplieront et que se renforcera l'action souveraine de la S.D.N. Ne parle-t-on pas de donner officiellement le caractère de personne internationale à la Banque des règlements internationaux ?

Ce n'est pas le territoire seulement qui différencie personnes morales et Etats. Ou plutôt l'absence dans un cas ou la présence dans l'autre de ce territoire sont le signe d'une différence profonde entre la nature de ces deux catégories de personnes. Les Etats ont par définition une compétence limitée par le territoire, les institutions internationales ont la leur limitée par les différents intérêts dont elles ont chacune la charge.

Dans un cas nous sommes en face d'organismes na-

tionaux, dans l'autre d'institutions internationales. Non pas qu'il y ait selon nous de différence de nature entre le droit national et le droit international. Il faut seulement admettre la supériorité du droit international, sur le droit national pour y voir clair dans la classification des personnes. Or, du jour où l'on a constaté l'existence d'un bien commun international à la fois distinct et complémentaire du bien commun international, la nécessité d'une autorité internationale capable de le gérer apparaît inévitable.

Combien plus simple et plus satisfaisante serait une distinction entre les organes d'autorité et les sujets de droit que seraient les Etats. Cette classification en personnes morales et Etats basée uniquement sur le critérium territorial avait le mérite d'être claire. Mais elle évitait de poser la question de la nature des rapports entre ces deux catégories juridiques.

CHAPITRE II

LE TRAITÉ POLITIQUE DU LATRAN ET L'EXTENSION DES PERSONNES EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

La classification des personnes en Etats et personnes morales marquait un premier élargissement du droit international. Jadis, en effet, seuls les Etats étaient considérés comme personnes du droit international. Ils pouvaient consentir la reconnaissance d'une personnalité à des institutions qu'ils jugeaient nécessaires. L'important pour eux c'était de garder le privilège de créateur de droit international.

Les personnes morales de droit international public ne sont pas sans doute des Etats mais elles sont d'origine inter-étatiques.

Union d'Etats, Commissions internationales, etc... sont nées du consentement des Etats. Au cours d'une conférence ayant pour but le règlement d'une question les intéressant tous, par exemple la navigation sur le bas-Danube, les Etats dans le traité international qui consacre leur accord, confient de leur plein gré, la gestion d'intérêts permanents ou de longue durée, à un organe permanent lui aussi, dans lequel ils seront tous représentés: nous voulons parler de la Commission In-

ternationale du Danube. L'analogie vaut complètement pour la S.D.N. créée par les signataires du Traité de Versailles.

De plus, ces personnes morales vivent des abandons de souveraineté à elle consentis par les Etats. Sans doute l'on affirme toujours l'intangibilité du dogme de la souveraineté des Etats. Mais quelle réalité auraient ces personnes morales, si ceux-ci n'apportaient aucune limitation en leur faveur. C'est ainsi que l'adhésion au pacte de la Société des Nations constitue, par exemple, une restriction au droit de guerre.

Seules, d'ailleurs, les Commissions Internationales composées de représentants des Etats, ont le pouvoir d'engager ceux-ci, à la différence des organes purement administratifs, tels que les Bureaux, etc...

Sans doute, la S.D.N. ne comprend-elle pas seulement des Etats et les dominions et colonies qui se gouvernant librement peuvent en faire partie au même titre qu'eux. Mais c'est qu'ils sont considérés en voie d'indépendance d'Etat.

Cette nouvelle catégorie des personnes morales n'ébranlait pas le privilège des Etats d'être seuls à créer du droit international. Le problème s'est posé cependant, et depuis longtemps de savoir si la réalité internationale était enserrée tout entière dans les personnes d'origine étatique.

Dans notre première partie nous verrons comment les faits posent ce problème. Puis nous rendrons compte que par une méthode propre à lui, le Traité Politique du Latran fait reconnaître dans l'Eglise catholique une de ces créations spontanées de la vie internationale. Enfin, nous dégagerons quelle leçon les autres

internationales doivent retirer de l'entrée du Saint-Siège dans le droit public.

I

Dès 1902, alors qu'il ne s'agissait encore que du développement du droit administratif international, Kazanski, (1) après en avoir étudié les différentes branches, concluait :

« Telles sont, dans le domaine des intérêts sociaux, les traités passés et les institutions *fondées par les Etats*.

Mais dans le domaine de ces mêmes intérêts, on rencontre des créations d'un tout autre genre. Nous voulons parler des sociétés et des associations internationales. Leur nature est fort diverse : il y a les églises universelles, comme l'Eglise catholique œcuménique, les sociétés internationales de commerce et d'industrie, etc... les organisations ouvrières internationales, les associations professionnelles... Toutes les personnes qui, dans différents pays, poursuivent le même but, cherchent à s'unir internationalement. En effet, chaque année se tiennent des congrès internationaux, laissant après eux une Commission permanente pour la continuation du travail commencé. Ces organisations internationales ne peuvent sans doute avoir la valeur que possèdent les traités et les unions d'Etats.

On ne saurait cependant refuser d'y voir quelque chose d'intéressant et de grave: comme une sorte d'international self government présentant tous les éléments d'un grand développement futur. »

(1) Kazanski : Th. de l'administration internationale, 1922, R. G. D. I. P.

Ainsi donc déjà, tendait à s'organiser, par delà les Etats et en marge du droit international positif, une société internationale de fait reposant sur une commune fin internationale poursuivie par des individus.

Le développement actuel de ces « international self-governments » confirme pleinement les prédictions optimistes de Kazanski.

« La société internationale de fait, en voie de se constituer, est tout autre chose qu'une pure société d'Etats, personne morale, dit J. Délos (2), et ce serait se méprendre sur la tâche qui incombe au droit international que de la faire consister tout entière dans la réglementation juridique des rapports des Etats entre eux.

La Société Internationale tend à être constituée d'une série d'institutions internationales, groupements corporatifs des institutions nationales auxquels l'idée de civilisation qu'incarne chacune d'elle, fournit son idée directrice et son but. » Toutes ces institutions internationales de fait, se forment progressivement et elles ne deviennent pas toutes des organismes doués de vie propre et d'initiative, « des personnes » au sens juridique du terme, et beaucoup n'y arriveront jamais par nature même. Car il y a des solidarités dues à des faits naturels, déterministes volontaires qui donnent naissance à des formes de groupements trop diffus, trop peu consistants... pour que le groupe des intéressés... puisse s'organiser en corporations autonomes sur la base de ces intérêts trop ténus.

Mais « on pressent par quel processus, dit J. Dé-

(2) J. Délos : La Société Internationale et les principes de droit public, p. 95.

los (3), les groupements institutionnels de fait peuvent s'élever jusqu'à la vie autonome... Que le groupe des intéressés prenne conscience explicite de ses solidarités — qu'il s'organise en vue de son but, et du même coup une institution consciente de ses fins, maîtresse de ses moyens, succède au simple fait de groupements institutionnels : l'institution, sous sa forme achevée et différenciée est née désormais. »

C'est ce qui s'est passé, sur le terrain social et spécialement syndical. Peu à peu les travailleurs de tous les pays se sont réunis d'abord en associations nationales puis internationales. On se souvient de la fondation, par Karl Marx, de l'Association Internationale des Travailleurs, à celle-ci devait succéder la création de la II^e Internationale.

Ceci est admis sans conteste, mais voici que peu à peu, sur le terrain économique lui-même, qui jusqu'ici était rebelle à toutes réglementations internationales, cette solidarité par delà les frontières, se fait sentir.

Comment ? C'est ce que nous verrons en empruntant l'exemple de la Fédération Internationale de la Soie, née au cours de 1927.

Le besoin d'une action régulatrice — d'une réglementation objective protégeant la vie de chaque industrie nationale; l'idée que la prospérité de chacune ne dépendait pas seulement de son initiative individuelle, mais de conditions générales objectives, — bref, la notion d'un bien commun à toutes les entreprises nationales et la nécessité de la promouvoir, s'éveille dès la fin de la guerre chez les industriels et commerçants de la soie.

(3) J. Délos, p. 100.

Dès 1921, producteurs italiens et français, donnent le branle. Ils établissent un statut de leurs relations mutuelles. Le mouvement s'étend: en 1925, un premier congrès international de la soie se réunit à Paris, les représentants des pays de l'ancien continent. Le congrès continue ses travaux à Milan, en juin 1927. Le groupement d'aggrégation s'accroît... Après une dernière réunion à Paris, le 27 décembre 1927, l'Assemblée constitutive se tenait à Milan, les 1^{er}, 2 et 3 décembre 1927. L'Institution était définitivement formée.

Le projet de statut déposé par le Comité le 27 décembre 1927 prévoit que l'Association groupera « tous les syndicats, associations, unions d'association ou de syndicats, qui se rattachent aux industries et commerces de la soie existant dans le monde entier et régulièrement constitués dans leurs pays respectifs.

Il s'agit donc moins d'un groupement unitaire mondial qu'international et organique reposant sur l'organisation de la branche d'industrie...

L'objet de l'Institution doit être de « représenter les industries et commerces de la soie dans toutes les manifestations de l'activité économique internationale, de recueillir auprès des syndicats, associations et groupements, tous avis, renseignements et documents propres à servir l'intérêt commun et à orienter l'action de la fédération ; de se tenir en contact permanent avec les organisations internationales, les pouvoirs publics et administratifs, tant pour leur transmettre les décisions, vœux ou résolutions émanant de ses assemblées et congrès que pour obtenir d'eux toutes les informations susceptibles d'être utilisées par les groupes adhérents, d'exercer notamment une action suivie pour l'amélioration des relations commerciales entre les diverses na-

tions, la suppression des entraves apportées aux échanges, la conclusion d'accords commerciaux, la simplification et l'unification des nomenclatures douanières et la fixation du tarif, le fonctionnement de l'arbitrage international. »

C'est par une procédure analogue et dans des buts semblables que s'est fondée l'Entente Internationale de l'Acier, en 1925 : « limiter la production à un niveau sauvegardant l'existence de toutes les industries nationales en évitant une submersion du marché » ; ou encore, en février 1929, le Cartel International du Zinc : « comme tous les organismes de cette nature, le consortium du zinc a été formé pour diminuer la concurrence et limiter au besoin la production et ainsi maintenir les prix ». (Pax, 3 mars 1929.)

Ainsi donc se dessine la Société Internationale de fait. Il est sans exemple dans l'Histoire, dit Georges Scelle, qu'une société de fait n'ait pas trouvé son expression juridique.

Comment se rejoindront une société internationale de droit et une société internationale de fait si différentes l'une de l'autre ? Devant cette impuissance du droit international étatique à canaliser toute la réalité internationale, on peut se demander si le privilège des Etats de créer le droit doit subsister et à quelle condition le droit pourra s'ouvrir à de nouvelles personnes internationales ?

II

Une solution vient d'être trouvée par le Traité Politique du Latran. Avant de la caractériser il nous faut prouver que l'Eglise catholique est bien un international

self government. Elle est « une personnalité extra-étatique » ainsi que la définissait Bernard Akzin (4). Ceci est vrai historiquement parce que sa formation est antérieure à celle de la plupart des Etats modernes. Mais ceci est encore plus vrai, en vertu même de sa constitution selon laquelle elle jouit d'une pleine indépendance vis-à-vis des Etats.

« Bien que composée d'hommes comme la société civile, l'Eglise, dit Léon XIII (5), en raison de la fin qui lui est assignée et des moyens par lesquels elle y tend, est une société surnaturelle et spirituelle. C'est pourquoi elle est distincte et différente de la Société Civile. « Sans doute, et dans leur intérêt commun, vise-t-elle à collaborer avec les Etats afin qu'ils soient harmonieusement pourvus en définitive au bien complet des individus, mais il n'empêche qu'elle jouit d'une pleine autonomie dans l'exercice de sa mission propre. C'est elle qui nomme ses chefs depuis le Pape jusqu'au plus humble curé. Elle a parfois accordé aux pouvoirs publics un certain droit d'intervention dans ses nominations. Mais « l'exclusive », ce droit qui appartenait à la France, à l'Autriche, à l'Espagne et au Portugal, d'éliminer chacun un candidat à la tiare a disparu depuis Pie X. Le Conclave, c'est-à-dire l'assemblée de tous les Cardinaux reste entièrement libre dans la désignation du Souverain Pontife.

Celle des Evêques appartient jadis au gouvernement, en particulier sous le régime des Concordats de 1801 et de la Sainte-Alliance, ceux-ci passés au nombre d'une

(4) Akzin : Les problèmes fondamentaux du droit international public.

(5) Léon XIII : Encyclique *Immortale Dei*, par l'abbé Tiberghien, p. 15.

trentaine entre 1815 et 1862. Dans les Concordats d'après guerre elle appartient uniquement au Saint-Siège qui s'engage seulement à demander au gouvernement s'il ne voit pas d'obstacles à la nomination de tel ou tel candidat. D'ailleurs, en tous temps, le Saint-Siège a gardé le droit et l'a exercé parfois, de refuser l'institution canonique aux candidats à l'Episcopat présentés par le gouvernement.

L'Eglise catholique, nous l'avons vu également, a ses lois, sa législation canonique publique et privée, et elle est nantie des sanctions nécessaires pour en assurer le respect par les individus et les sociétés. Ce droit de légiférer et de juger, Léon XIII l'affirme en ces termes : « Jésus-Christ a donné à ses apôtres un pouvoir indépendant sur les choses sacrées, il y a joint le droit de porter de véritables lois et le double pouvoir qui en découle naturellement, celui de juger et celui de punir. » (6).

Or, le Traité du Latran reconnaît ce self-government.

Mais il n'est partout question que du Saint-Siège et non pas de l'Eglise catholique, dira-t-on. La question n'est pas oiseuse, puisque des auteurs, tel Fauchille, prétend que le droit international ne peut connaître que le Saint-Siège et n'a pas à reconnaître l'Eglise catholique. C'est selon nous une erreur de fait : c'est ignorer le pouvoir disciplinaire et doctrinal du Saint-Siège sur l'Eglise. Une église ne fait partie de l'Eglise catholique que si elle est rattachée au Saint-Siège. Si l'Eglise catholique n'était qu'une vaste fédération d'églises nationales et si le Saint-Siège n'était qu'un lien, très lâche entre elles, un vague secrétariat international sans

(6) L'Encyclique *Immortale Dei*, p. 16.

autorité, il est certain qu'il n'existerait pas juridiquement, en droit international. Ou du moins l'on éprouverait moins le besoin de l'y faire rentrer

C'est sans doute parce qu'il y a 300 millions de catholiques répandus à travers le globe, que l'on a reconnu à leur chef la personnalité internationale. Mais, cette unité morale eût été insuffisante pour déclencher un résultat juridique. Bluntschli avait à la fois tort et raison quand il affirmait (7) : « La souveraineté ecclésiastique que réclame le Pape n'est pas plus une notion de droit public international que ne saurait l'être par exemple, l'affirmation d'un grand philosophe qu'il est la première autorité scientifique du monde ou de l'époque. » Il avait raison car on ne conçoit pas, par exemple, l'attribution de la personnalité internationale à Bergson, si nombreux que puissent être ses disciples, l'unanimité morale ne saurait suffire, il faut encore qu'elle se matérialise dans un organisme capable d'en assurer la gestion permanente.

Il avait tort car le catholicisme n'a pas seulement cette unité morale, pour lui elle se matérialise dans une organisation, et c'est comme chef de cette organisation que les Papes ont réclamé la souveraineté en droit positif. Leur autorité n'est donc pas seulement doctrinale, elle est aussi disciplinaire. Mais même en tant que docteur ce n'est pas en vertu de leur savoir, de leur vigueur intellectuelle qu'ils réclament la souveraineté, c'est en vertu de leur fonction.

C'est donc parce que ces 300 millions de catholiques sont rattachés à Rome, non pas seulement par une com-

(7) Bluntschli : Journal des Parquets, 1911, n^{os} 5 et 6, première partie, p. 83.

munauté d'aspiration, mais par un organisme permanent et tangible, qu'est née pour les Etats, la nécessité de reconnaître juridiquement le Saint-Siège. Le résultat du traité du Latran n'a pas été, en créant la Cité du Vatican, de juxtaposer à une souveraineté spirituelle une souveraineté temporelle. Nous avons vu, en effet, la nature très spéciale de l'Etat du Vatican et sa solidarité avec le pouvoir spirituel qu'il abrite. Les garanties d'ordre matériel nécessaires au Saint-Siège pour l'exercice de son autorité sur l'Eglise catholique et dans le monde, lui ont été reconnues au titre le plus éminent et incontesté à l'heure actuelle en droit international public : celui d'Etat.

La souveraineté intérieure et extérieure sur l'Etat du Vatican est en somme destinée à faire reconnaître et à assurer les conditions matérielles d'exercice de ce self government international.

La portée du Traité du Latran c'est donc la reconnaissance juridique par la voie de l'Etat du plus important et du plus ancien de ces self government international.

La méthode employée en ce cas est donc radicale. Puisque seuls les Etats sont incontestablement personnes de droit international, le Saint-Siège est devenu un Etat afin de les obliger par le fait même à le reconnaître.

Cette procédure était possible pour le Saint-Siège, pour des raisons diverses : d'abord parce que depuis plus de mille ans, le Saint-Siège avait régné sur les Etats pontificaux. Loin d'être entré par effraction dans le droit international, le Saint-Siège y est entré dans le cadre juridique conforme à la tradition. Durant les soixante années pendant lesquelles il avait été privé d'Etat, il n'avait d'ailleurs à aucun moment, laissé

jouer contre lui la prescription, renouvelant à toute occasion sa protestation contre les événements de 1870.

En second lieu, la perfection de cette société ecclésiastique internationale, le pouvoir réel qu'elle exerce partout où elle existe sur ses adeptes, avaient contraint ces Etats à traiter avec elle comme avec une souveraineté analogue à la leur.

III

Cette solution apportée au problème des international self government en ce qui concerne l'Eglise catholique, n'est pas susceptible d'être étendue aux autres institutions internationales de fait.

Il est facile de montrer d'abord que les plus poussées d'entre elles, ne sont pas encore reconnues par le droit public. Nous voulons parler des ententes économiques internationales et surtout des internationales syndicales.

Mais, dira-t-on, et l'Organisation Internationale du Travail créée par le Traité de Versailles? Est-ce que chaque délégation à la Conférence Internationale, ne comprend pas nécessairement à côté des deux délégués gouvernementaux, deux autres délégués, un ouvrier, un patron, choisi tous les deux d'accord avec « des organisations les plus représentatives de ces pays. » (Article 389, alinéa 3, partie 13.)

Ces dernières, malgré l'existence de l'Organisation Internationale du Travail créée par le Traité de Versailles, ne sont pas reconnues en tant que personnes distinctes des Etats.

Pourtant un premier examen de l'O.I.T. pourrait le faire croire.

D'abord, chaque délégation ne comprend-elle pas né-

cessairement à côté des délégués gouvernementaux, des délégués patrons et ouvriers (article 389, alinéa 3, partie 13) ?

Bien plus, les organisations syndicales n'ont-elles pas le droit d'intervenir pour contester la légitimité d'une représentation étrangère ? La Cour Permanente de Justice Internationale a admis ces interventions dans les débats qui se sont déroulés devant elle au sujet de la désignation du délégué ouvrier néerlandais à la Conférence. L'avis de la Cour du 31 juillet 1921 fut formel, elle se refusa d'ailleurs à considérer que le pluriel « organisations » dans l'article 389, alinéa 3 du Traité, pût servir à l'organisation la plus représentative.

De même, la Fédération Syndicale Internationale des Travailleurs de Transports fut habilitée à protester contre la désignation de Rossoni comme délégué de l'Italie en vertu de la décision de la 34^e Session du Conseil d'Administration.

Donc, en fait, les syndicats peuvent intervenir devant la C.P.J.I. afin de faire respecter les règles de constitution des institutions sociales internationales. Ceci constitue évidemment une certaine personnalité en droit international.

De plus, le Bureau International n'est-il pas constitué de façon à être vraiment l'organisme capable de gérer au mieux le bien commun des différentes internationales syndicales puisqu'il comprend des délégués ouvriers et patronaux à côté des représentants gouvernementaux ?

Et tandis qu'à la S.D.N. on vote par Etat, ici, le vote est individuel. Comme l'a remarqué H. Boissard (8),

(8) H. Boissard : Semaine sociale du Havre, p. 459.

« les délégués sont, non pas les représentants d'une nation, mais ceux d'un bien plus large, réellement commun aux divers peuples » ce qui permet aux intérêts ouvriers et patronaux et étatiques de s'expliquer librement.

Enfin, cet organisme ne dispose-t-il pas d'un moyen de pression sur les Etats? Ce vote peut en effet aboutir à des recommandations mais surtout à des conventions qui doivent surtout, dans un délai de 12 à 18 mois, être soumis aux divers gouvernements, ceux dont les délégués ont voté pour et ceux dont les délégués ont voté contre, pourvu que les deux tiers des votes aient été réunis. On comprend l'enthousiasme de Guerreau qui voit dans l'O.I.T. « une nouvelle phase révolutionnaire dans les traditions jusque-là reconnues et sanctionnées par la coutume internationale. Elle se charge de donner le coup de grâce à la souveraineté, car elle aboutit à la création d'un super-Etat, etc... »

Il ne s'agit pourtant, en aucune façon, d'une reconnaissance de l'Internationale Syndicale.

Car dans le choix des délégués, ce sont les organisations syndicales nationales de chaque pays qui sont consultées par les gouvernements et non par les internationales syndicales.

De plus, ce sont les gouvernements qui, en définitive, nomment les délégués ouvriers et patronaux, au même titre que les leurs propres. Nous ne voyons apparaître vraiment les organisations syndicales internationales que pour la vérification des pouvoirs. Mais ce n'est pas là pour eux une intervention privilégiée. Car la XXXIV^e session du Conseil d'Administration a déclaré « que les contestations formulées contre un délégué étaient recevables quels qu'en soient les auteurs ». Il y a simple-

ment là un germe de capacité d'estimer en justice, susceptible évidemment de se développer.

En droit donc, l'O.I.T. réalise, par voie gouvernementale, une représentation ouvrière, patronale et étatique. Elle n'est pas l'émanation directe d'une société internationale professionnelle comme la Curie romaine est l'expression de l'Eglise tout entière. Voilà pourquoi on ne peut pas dire que cette Organisation Internationale du Travail emporte la reconnaissance d'une création spontanée de la vie internationale.

Il est certain que la politique du B.I.T. en fait tend à faire de ce dernier « le truchement international des organisations professionnelles et ouvrières. » (9).

Aussi cherche-t-il à affirmer une juste indépendance vis-à-vis des Etats comme vis-à-vis de la S.D.N. L'indépendance des délégués patronaux et ouvriers aux Conseils d'Administration a été reconnu à propos d'un amendement de M. de Michelis, représentant du Gouvernement italien à l'article 20, paragraphe 3 du règlement. L'auteur considérait le Conseil d'Administration comme une émanation de la Conférence, son Conseil exécutif et il devait donc être recruté exclusivement dans cette dernière. L'O.I.T., disait-il, est une organisation officielle dont les membres sont les Etats, la Conférence Internationale du Travail est composée de délégués, tous nommés par les Etats, d'où elle tire son caractère diplomatique. Donc, tous les membres du Conseil d'Administration du B. I. T. devraient recevoir une investiture gouvernementale. Or, dans son rapport de 1926 (10), Albert Thomas précisa que la Conférence

(9) Rapport Thomas, 1928, p. 36.

(10) Rapport Thomas, 1926, p. 43.

n'a pas le caractère diplomatique. En disposant que les membres gouvernementaux du Conseil sont désignés par les délégués patronaux et ouvriers à la Conférence, les rédacteurs du Traité ont dépourvu ces derniers de toute investiture gouvernementale.

Vis-à-vis de la Société des Nations, la tendance du B.I.T. est la même. Son effort se porte sur le budget. L'O.I.T. n'admet pas que la S.D.N. exerce sur son budget les mêmes pouvoirs que sur le budget total de la S.D.N. car (11), « les traités, dit Albert Thomas, ont conféré à l'O.I.T. l'autonomie, bien que naturellement elle soit rattachée à la S.D.N. par des liens étroits. » D'où il conclut que le contrôle de la S.D.N. doit se limiter à des considérations de pure technique budgétaire. La politique même de l'O.I.T. doit rester entre les mains de ses organes dirigeants, Conférences et Conseils d'Administration.

Le second point sur lequel porte ses efforts, c'est sur la coïncidence nécessaire à éviter entre la qualité de membre de l'O.I.T. et de membre de la S.D.N. Sans doute l'article 387 du Traité de Versailles dit que la qualité de membre de la S.D.N. entraîne celle de membre de l'O.I.T. Mais il convient d'admettre que l'on peut être membre de l'O.I.T. sans faire partie de la S.D.N. ainsi que le prouve l'exemple de l'Allemagne, de l'Espagne et du Brésil qui, sans faire partie de la S.D.N. ont collaboré à l'O.I.T.

Ainsi donc, la politique du B.I.T. tend à accentuer son indépendance vis-à-vis des Etats et de la S.D.N.

On voit cependant que l'O.I.T. s'il tient compte de

(11) Rapport Thomas, 1929, p. 36, 27.

l'existence de l'Internationale Syndicale n'est pas l'expression juridique de leur self government.

IV

Il ne saurait être question de créer un Etat au profit de ces Internationales Syndicales...

Quelle méthode peuvent-elles employer pour se faire reconnaître ? A l'inverse du Saint-Siège, elles doivent attendre cette reconnaissance de l'évolution du droit international.

De même que la concurrence a tué jadis la concurrence en matière économique, on peut soutenir que la volonté des Etats tuera la souveraineté absolue des Etats. C'est par l'exercice normal de leur souveraineté que ces derniers ont créé des souverainetés rivales de la leur. Exemple la Commission du Danube et surtout la S.D.N. Laissons ces institutions agir, augmentons leur prestige, leur force et elles imposeront à la reconnaissance des Etats, progressivement, ces créations extra-étatiques de la vie internationale.

Il ne saurait pourtant être question d'attendre seulement que cette évolution se produise.

Le Traité Politique du Latran donne cette leçon aux autres self international government : si l'Italie et les autres Etats ont reconnu, expressément ou en fait, l'Etat du Saint-Siège, c'est que ce dernier les y a forcés à cause de sa puissance internationale. De même les internationales syndicales devront engendrer pour les Etats une nécessité non seulement de subir leur influence en fait mais de les reconnaître en droit.

Quelles sont les difficultés que rencontreront en elles-mêmes les internationales syndicales ?

Les représentants ouvriers et patronaux de l'O. I. T. ne sont pas une émanation de l'Internationale Syndicale, parce que ces organisations syndicales internationales ne sont pas assez fortes. Et leur faiblesse est d'origine complexe : elle tient à la multiplicité des nuances doctrinales, C. G. T., C. G. T. V., C. F. T. C., Corporations Fascistes, sans oublier les syndicats indépendants qui se figurent possible d'exercer une action sans adopter une attitude doctrinale quelconque.

La faiblesse des effectifs syndicaux et leur répartition entre ces différentes internationales rendent très difficile la constitution d'une autorité internationale très forte, capable de s'imposer aux fédérations nationales et par le fait même aux Etats.

De plus, la désaffection des masses ouvrières pour le syndicalisme depuis que les socialistes et surtout les communistes y ont mêlé la politique, n'est pas faite pour augmenter les effectifs des uns et des autres. Faire entrer d'autre part le syndicalisme dans l'Etat, ce peut être une solution, à condition que cette entrée ne soit pas un assujettissement. Auquel cas, ce serait le transformer en moyen de gouvernement et par conséquent le vider de sa vie propre au profit de l'Etat.

Peut-être que, né principalement sous le signe de la lutte de classe, uniquement comme une machine destinée à faire réussir les revendications ouvrières, le syndicalisme pourrait-il surmonter sa crise actuelle si l'on consentait à entreprendre l'éducation méthodique de la classe ouvrière, à cesser de l'écrémer au profit de la classe bourgeoise, et à former une élite ouvrière capable de comprendre les intérêts de sa classe et d'en assumer la direction.

Constitution d'une autorité internationale très forte

augmentation et éducation des effectifs syndicaux, telles sont les conditions auxquelles pourraient être reconnues les internationales syndicales ouvrières.

Ce sont les mêmes conditions qui amèneront la reconnaissance d'internationales patronales. Mais ici, nous nous heurtons à des difficultés considérables tendant à l'individualisme et à cette incapacité souvent constatée des classes bourgeoises, de s'unir et de se soumettre à une discipline commune en dehors des cas où ses intérêts sont directement menacés.

Si bien qu'en l'état actuel des choses, la solution du B. I. T. semble encore la meilleure, puisque, par le canal des Etats on arrive indirectement à constituer une représentation ouvrière et patronale internationale, à lui faire exercer une certaine influence sur les Etats par les recommandations et conventions.

La politique actuelle du B. I. T., l'activité étonnante et bien dirigée qu'il déploie en vue d'arriver à faire de cette institution le truchement des organisations professionnelles et ouvrières serait renforcée le jour où seraient reconnues juridiquement les Internationales Syndicales et où il deviendrait alors un véritable Parlement International.

Le rôle de la S. D. N. peut être considérable pour amener progressivement la reconnaissance juridique de ces institutions internationales de fait.

A la Société de créer les cadres dans lesquels ces différentes collectivités pourront se ranger et se préparer à l'exercice du pouvoir international. Par l'article 24 du Pacte, la S. D. N. a autorité sur tous les Bureaux internationaux créés avant elle ; elle a aussi le pouvoir d'en créer et de les subventionner financièrement.

Au fur et à mesure que se développeront les grandes collectivités internationales elle devra les associer comme organismes consultatifs aux décisions que les Etats prendront au Conseil ou à l'Assemblée.

Mais elle devra d'abord enfanter cette société internationale de fait, agir comme excitateur tout en respectant l'organisation née de la vie internationale elle-même.

C'est ce qu'elle a déjà fait pour le Bureau International du Travail, en admettant, dans la mesure où c'était possible, les ouvriers et les patrons à collaborer personnellement à ses travaux. Cette collaboration devra augmenter et surtout être issue plus directement des classes ouvrières et patronales quand leur organisation sera suffisamment poussée pour le permettre.

De même, en matière économique, la collaboration directe à côté des gouvernements des Associations de producteurs eux-mêmes serait un gage de succès (12).

Déjà la Société des Nations a agi dans ce sens en suscitant la Commission Internationale des Travailleurs Intellectuels, qui est composée de membres appartenant à des organisations corporatives internationales. Sans doute n'a-t-elle qu'un rôle consultatif, mais il dépend d'elle, de sa force, de sa cohésion, que son autorité grandisse et finisse par s'imposer. Ainsi s'élabore lentement, grâce à la S. D. N., une nouvelle société internationale où les intérêts internationaux de tous genres :

(12) En 1927, fut créée la Conférence économique internationale et le Comité Consultatif Economique, organe composé d'experts nommés par les Gouvernements. Or, leurs propositions sont restées lettres mortes, parce que les Gouvernements se sont ensuite désolidarisés de leurs experts. Une Conférence de producteurs prendrait nécessairement des responsabilités plus effectives.

sociaux, économiques, intellectuels, etc., se cristalliseront en institutions internationales.

Cette perspective alarme bien à tort, selon nous, certains juristes qui trouvent la notion de l'Etat plus claire, plus tangible, et qui voient dans l'accession de ces self governments un élément de désordre.

Nous avons vu que c'est précisément l'un des rôles de la S. D. N. de discipliner les excroissances de cette nouvelle société internationale en formation.

Ainsi donc, la reconnaissance juridique du Saint-Siège, s'insère heureusement dans cette lente, mais sûre évolution du droit international. Le développement de la vie internationale sous le contrôle de la S. D. N., telles sont les deux conditions de la reconnaissance juridique des autres institutions internationales de fait.

Si nous arrêtons là ce chapitre, nous n'aurions pas donné l'exacte mesure dans laquelle le traité du Latran peut contribuer à l'extension des personnes en droit international.

Concevoir l'entrée dans le droit de ces self institutions comme une série d'effractions dans le D. I. P. est peu satisfaisante, cela nous donne une idée cahotique du droit international, qui succomberait sous leurs coups... comme jadis l'Empire Romain sous la pression des Barbares !! Il faut donc cesser de maintenir aux Etats leur privilège exclusif de créateur du droit international, privilège qui a conduit à distinguer (13) entre personnes normales (les Etats) et personnes artificielles. Or, quel paradoxe de songer qu'un jour prochain peut-être les personnes dites artificielles pourront être plus nombreuses et plus importantes que celles dites actuellement normales.

(13) Gidel, *R. G. D. I. P.*, 1911.

Que devient, dans cette conception, l'unité du droit ? Seule la reconnaissance à l'homme de la personnalité internationale la sauvegardera malgré la complication toujours plus grande du droit international parce qu'elle est conforme à la vraie sociologie.

Toutes les différentes sociétés : familles, professions, Etats, Société des Nations n'existent qu'en vue de l'Homme, pourquoi le droit international ne connaîtrait-il que les Etats et à la différence des autres ignorerait-il l'Homme, but dernier de sa création ?

C'est entendu, le Saint-Siège a été admis au titre d'Etat dans la Société Internationale. Mais, au fond, les vrais citoyens du Saint-Siège ne sont-ce pas les catholiques du monde entier ? son véritable territoire n'est-ce pas toute parcelle de terre en tant qu'elle abrite un catholique. A quel titre verrions-nous autrement le Saint-Siège intervenir au Mexique, aux Etats-Unis, en Russie, etc... ?

Le droit international contemporain, en particulier le droit des minorités qui, par voie de pétition au Secrétariat de la S. D. N., peuvent déclencher une série de faits juridiques très importants, ne tend-il pas à reconnaître à l'individu la possibilité de créer du droit international ?

Si le Traité Politique du Latran peut concourir à faire prévaloir ce principe, il aura bien mérité du droit international. Par là il contribuera à affirmer plus clairement l'unité du droit et à faciliter l'avènement des international self governments. Il sera donc un pas de plus vers l'aménagement d'un état social plus conforme aux aspirations actuelles de l'humanité qui cherche à prendre conscience de son unité au-delà du cadre des Etats.

CONCLUSION

Quelle est, en définitive, l'innovation qu'apporte le Traité du Latran en ce qui concerne la personnalité en droit international public ?

Sous la forme traditionnelle de l'Etat, il a réalisé le statut juridique des relations d'un pouvoir international, non seulement avec les autres Etats, mais vis-à-vis des institutions internationales actuelles et futures.

En effet, le Saint-Siège est maintenant un Etat. Il a son territoire, ses citoyens, une juridiction absolue sur eux. Son état est neutre, il possède le droit de légation actif et passif et de conclure des traités.

Au fond, cet Etat recouvre une réalité d'ordre international, un pouvoir analogue à celui de la S. D. N. Mais l'ancienne conception absolue de l'Etat pourra, dans les faits, être disparue depuis longtemps, au grand profit du droit international ; tous les Etats pourront faire partie de la S. D. N. et celle-ci exercer sur eux des pouvoirs toujours plus grands : de la conception classique de l'Etat en droit international il restera toujours au moins un exemple : l'Etat de la Cité du Vatican.

Ce cadre de l'Etat place le Saint-Siège au carrefour de l'évolution du droit tout en lui conservant sa complète indépendance dans l'exercice de sa souveraineté vis-à-vis des Etats. En ce qui concerne ses rapports avec la Société des Nations il sera pour elle, sous la

forme d'un Etat non-membre, une souveraineté qu'elle devra respecter, qui collaborera avec elle.

Quelles conséquences découlent de cette innovation pour le droit international ?

D'abord, la création d'une catégorie mixte de personnes internationales tenant à la fois de la personne morale et de l'Etat : l'Etat International. Peut-être la Société des Nations l'utilisera-t-elle un jour, car elle ressent de plus en plus le besoin de trouver un point d'appui matériel à l'exercice de son autorité ?

Enfin, nous avons vu que le Saint-Siège était en définitive une institution internationale d'origine extra-étatique. A son exemple et sous l'égide de la Société des Nations, d'autres international self governments se développeront et deviendront eux aussi des personnes internationales.

Etat international — international self government — tous ces mots jurent ensemble et trahissent une crise profonde, non seulement de la personnalité, mais du droit international lui-même. De toute part on affirme qu'il est en période de transformation. Si l'étude du Traité Politique du Latran, en jetant quelque lumière sur le cas du Saint-Siège nous a permis de toucher du doigt cette évolution et le sens dans lequel elle s'opère, elle n'aura pas été inutile.

BIBLIOGRAPHIE

1^o *Textes.*

- Codex Juris canonici 1917,
Le Traité Politique du Latran, et les Commentaires faits par
le Pape et Mussolini (doc. cath. Juillet-Août 1929).
Le Pacte de la S. D. N.

2^o *Traités et Cours.*

- LE FUR. — Cours 1927-1928.
FAUCHILLE. — Traité de D. I. P.
DESPAGNET. — Cours de D. I. P.
FIEDELIÈVRE. — Traité de D. I. P.
CHRÉTIEN. — Principes de D. I. P.
FIORE. — Nouveau Droit International Public.
BLUNTSCHLI. — Le Droit International codifié.
STRUPP. — Eléments de Droit Public Européen, Américain et
Universel.
ANZILLOTI, trad. GIBEL. — Cours de Droit International Public.

3^o *Publications.*

- De la S. D. N. : Résumés mensuels, « Journal Officiel », etc...
De l'O. I. T. : Rapports annuels, Résumés mensuels et Revues
Internationales du Travail, etc...
De l'Institut de Droit International : Annuaire.
De l'Académie de Droit International.
Journaux et Revues.

4^o *Ouvrages.*

- SUKIENMICKI. — Essais sur la Souveraineté Internationale des
Etats dans le Droit moderne.

- AKZIN. — Les Problèmes fondamentaux du Droit International Public.
- DELOS. — La Société Internationale et les Principes du Droit Public.
- POLITIS. — Les nouvelles tendances du Droit International.
- YVES DE LA BRIÈRE. — Les luttes présentes de l'Eglise ; L'organisation Internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine.
- Semaine Sociale du Havre 1926. — La Vie Internationale. : Cours de MM. LE FUR, H. BOISSARD, DESLANDRES et du R. P. DE LA BRIÈRE.

Bibliographie spéciale.

1° Concernant le Saint-Siège.

- LE FUR. — Le Saint-Siège et la Cour de Cassation (1911) ; Le Saint-Siège et le Droit International : Revue de Droit International, Fasc. 1 (1929) ; Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 11 Mai 1929.
- BOMPARD. — Le Saint-Siège en Droit International.
- AUSSET. — La question Vaticane (1914-1928).
- GIDEL. — La condition Internationale du Saint-Siège (1911) ; Revue Générale de Droit International Public.
- YVES DE LA BRIÈRE. — Mémoire présenté à l'Académie des Sciences Morales et Politiques ; La Spiritualisation concept de souveraineté.
- FOSSIER. — Les manifestations cultuelles sur les voies publiques en France.
- NIBOYET. — L'Ambassade de France auprès du Vatican. Th. Paris 1912.
- IMBART DE LA TOUR. — La Papauté en Droit International.
- HUZÉ. — A propos des trois derniers Concordats conclus par le Saint-Siège.
- ROUSSEL. — De la nature des Concordats en Droit Canonique.
- Nota.* — Nous ne faisons mention que des articles parus à propos des accords du Latran, ayant non seulement une portée juridique (et ils sont assez peu nombreux), mais encore intéressant la personnalité internationale du Saint-Siège.

2° Concernant la S. D. N.

- Les origines et l'œuvre de la S. D. N., Tome I et II.
- HOMER. — La solution pacifique des conflits internationaux ; Le Pacte de la S. D. N.

BASDEVANT. — La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités. Académie de Droit Intern., 1926, T. V.

RÉMOND. — Le règlement pacifique des conflits internationaux.

REY. — Commentaires du Pacte de la S. D. N.

STANOYÉ-STONICH. — L'admission à la S. D. N.

SECRÉTAN. — Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S. D. N.

Vu, le président de thèse,

L. LE FUR.

16 janvier 1930

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur

de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

Vu, le Doyen de la Faculté.

BERTHÉLEMY.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Introduction	8
Plan	14
Chapitre Préliminaire. — L'évolution et la nature de personne en droit international et la solution de la Question Romaine	17
Première Partie. — La personnalité juridique du Saint- Siège d'après le Traité politique du Latran.	
Chapitre I. — Le Saint-Siège et l'organisation de la paix	43
Chapitre II. — Traités et Concordats	65
Chapitre III. — Les nonces	90
Deuxième Partie. — La personnalité du Saint-Siège et l'évolution de la personnalité du Droit International public.	
Chapitre I. — Le Traité politique du Latran et la classification des personnes en Droit International Public	109
Chapitre II. — Le Traité politique du Latran et l'extension des personnes en Droit International Public	128
Bibliographie	151
Table des Matières	154
